



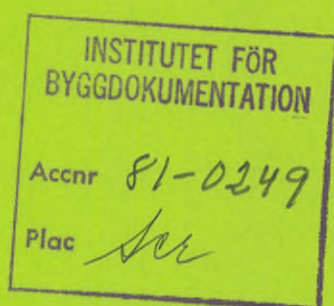
Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



KPP-projektet om kommunal planering — en introduktion

Hans Fog et al



R
BL

[K]
[initials]

R1:1981

KPP-PROJEKTET OM KOMMUNAL PLANERING
- en introduktion

Hans Fog et al

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

I Byggeforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R1:1981

ISBN 91-540-3436-1

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

LiberTryck Stockholm 1981 150185

INNEHÅLL

FÖRORD	5
1. EN BAKGRUND	9
1.1 Kommunerna ser olika ut	9
1.2 Kommunerna har olika politiska för- hållanden	9
1.3 Kommunerna har olika tjänstemän	9
1.4 Kommunerna har olika problem	10
1.5 Kommunerna styrs formellt lika	10
1.6 En slutsats	11
2. KOMMUNAL PLANERING: EN ÖVERSIKT	13
2.1 Vad planering kan betyda	13
2.2 Olika typer av oenighet	13
2.3 Vad vi menar med ordet plan	14
2.4 Olika typer av planer	15
2.5 Långsiktig kommunal planering	16
3. BEHOVET AV LÅNGSIKTIG PLANERING	21
3.1 Långsiktiga konsekvenser	21
3.2 Långsiktiga politiska mål	21
3.3 Långa genomförandetider	21
3.4 Långsiktig planering är svår	22
4. DEN MÅNGTYDIGA PLANERINGEN	25
4.1 Planering kan vara planering	25
4.2 Planering kan vara ett tvång	25
4.3 Planering kan vara del i ett spel	25
4.4 Planering kan vara en skenlösning	27
4.5 Planering kan vara en bluff	27
4.6 Planering kan vara ett tjänstemanna- nöje	28
4.7 Planering kan vara sysselsättning	29
4.8 Hur vet man vad en plan är?	30
5. PLANERNAS BETYDELSE	31
5.1 Hur bedömer man planers betydelse?	31
5.2 Planeringsprocessen och planen	32
5.3 Planering och politikerns besluts- fattande om vad som ska göras idag	32
5.4 Omgivningens betydelse för planerna	33
5.5 Traditioners och attityders roll	35
5.6 Utformningens roll	36
5.7 Att anpassa planerna och planeringen efter situationen	37
5.8 Hur bör planerna förhålla sig till varandra?	39

6.	PLANERINGENS VÄRLD	43
6.1	Människorna	43
6.2	Politikern	43
6.3	Tjänstemännen	44
6.4	Samarbete och samordning	44
6.5	Kommunanda	46
6.6	Är det trögt i kommunerna?	46
6.7	Varför det kan vara trögt: rationell tröghet	47
6.8	Varför det kan vara trögt: organisa- torisk tröghet	47
6.9	Varför det kan vara trögt: sociala faktorer	48
6.10	Olika typer av tröghet	50
6.11	Avslutning: Om snabbhet	50
7.	DEMOKRATI I PLANERINGEN?	53
7.1	Hur går planeringen till?	53
7.2	Demokratisk planering - vad är det?	55
7.3	Tjänstemännens inflytande	56
7.4	Inflytande från företag och organisa- tioner	58
7.5	Stat och kommun	59
7.6	"Allmänhetens" roll	61
7.7	Flexibilitet	63
7.8	Om handlingsfrihet	63
7.9	Vad kan göras?	64
8.	DEN KOMMUNALA PLANERINGEN I FRAMTIDEN	67
8.1	Samhällets utveckling	67
8.2	Planering för nedskärning eller ut- byggnad?	67
8.3	Planeringsmetoder	68
8.4	Planerarna	68
8.5	Demokrati i planeringen	69
8.6	Olika problem?	70
9.	FUNDERINGAR OM FORSKNING	71

FÖRORD

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) initierades under 1977 av en arbetsgrupp inom Byggforskningsrådet. Efter förarbete med programskrivning och projektplanering startade projektet 1 juli 1978 för att pågå under två år.


Huvudsyftet med KPP-projektet var att få fram en bredare och mer heltäckande beskrivning av den kommunala planeringen. Några väl avgränsade problem fanns inte från början utan frågeställningarna har preciserats undan för undan av projektets deltagare gemensamt.

Den kommunala planeringen - särskilt den långsiktiga - har studerats med en rad metoder, bl a dokumentanalyser, intervjuer och deltagande i planeringen. Genom överenskommelser med kommunerna har forskarna fått möjlighet att följa arbetet inom förvaltningar och nämnder.

Under cirka en tredjedel av sin tid har forskarna arbetat med olika uppgifter åt kommunerna.

Förarbetet till projektet, och däribland urvalet av kommuner och forskare, gjordes av Hans Fog och Rolf H Reimers.

Vid valet av kommuner har syftet varit att få med kommuner som har olika egenskaper. Följande åtta kommuner valdes ut:



<u>kommun</u>	<u>kommuntyp</u>	<u>invånare</u> <u>1.1.1978</u>	<u>forskare</u>
Robertsfors	Glesbygdskommun med normalstor yta	7.500	Gunnel Gustafsson
Ljusdal	Glesbygdskommun med stor yta	22.000	Håkan Westberg
Grums	Industrikommun med dominerande tätort	11.000	Martin Edman
Örebro	Servicekommun med stor folk- mängd	117.000	Christina Skantze- Carlsund
Solna	Förortskommun	52.000	Hans Lind
Alingsås	Genomsnitts- kommun	28.500	Gunilla Larborn- Friberg
Tingsryd	Industrikommun, utan dominerande tätort	15.000	Ingrid Holfelt
Ängelholm	Servicekommun med normalstor folkmängd	29.000	Hans Bylund

Urvalet av forskare byggde på en rad kriterier, bl a att olika fackkunskaper skulle finnas representerade och att både personer med forskarbakgrund och bakgrund som kommunalt verksamma skulle finnas med.

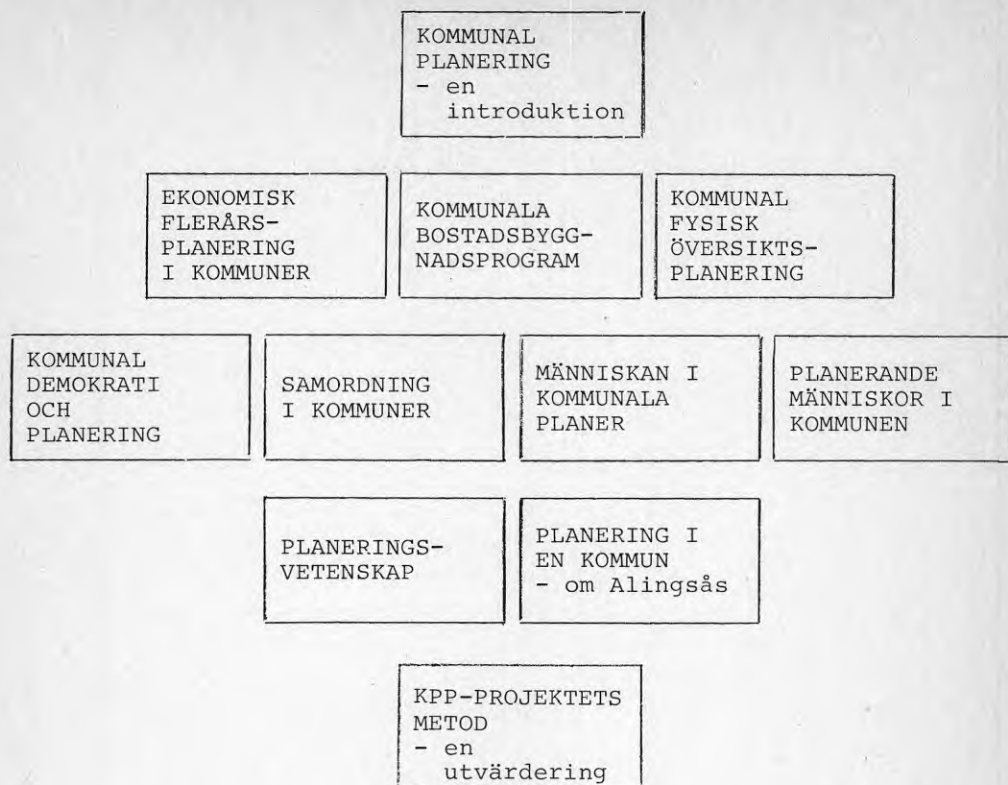
Bland de åtta forskare - fyra kvinnor och fyra män - som arbetat i kommunerna finns representerade olika utbildningar och olika akademiska discipliner såsom historia, psykologi, sociologi, kulturgeografi, statskunskap, national- och företagsekonomi, filosofi. Ett par av deltagarna har även erfarenhet av kommunalpolitiskt arbete.

Deltagare var Hans Bylund, kulturgeograf, ekonom, planeringssekreterare i Helsingborgs kommun; Christina Skantze-Carlsund, socionom, socialarbetare i Örebro kommun; Eva Cannersten-Hansson, sekreterare; Martin Edman, arkitekt, planarkitekt i Karlstad kommun; Hans Fog arkitekt, professor; Gunnel Gustafsson, fil dr, docent i statskunskap vid Umeå universitet; Ingrid Holfelt, psykolog, tf länsskolpsykolog i Östergötlands län; Gunilla Larborn-Friberg, fil kand, utredningsledare vid Göteborgsregionens kommunalförbund; Hans Lind, civilingenjör, fil kand; Inga-Lena Matthews, sekreterare; Rolf H Reimers, arkitekt, docent, K-Konsult i Stockholm; Håkan Westberg, civilingenjör, fil kand. Under projektets slutskede deltog dessutom Madeleine Franzén, journalist, Statens Planverk, med redigeringsuppgifter och Göran Hermerén professor i filosofi vid Lunds universitet, med en utvärdering av projektets metod.

Inledningsvis kartlades en rad basfakta om kommunerna, kommunernas organisation och vilka plandokument som tas fram. I ett andra skede specialstuderades tre former av långsiktig planering: ekonomisk flerårsplanering, bostadsbyggnadsprogram och fysisk översiktsplanering. I det tredje och avslutande skedet lyftes vissa speciella aspekter på den kommunala planeringen fram: det gällde samordning, demokrati, synen på människan i planerna och planeringen som social process. Var och en av dessa aspekter, liksom de tre planeringsformerna, presenteras i en separat rapport. Se figuren på nästa sida.

I KPP-projektets rapportserie finns ytterligare några titlar. Rapporten "Planeringsvetenskap" preciserar vissa grundläggande begrepp och metodfrågor. I "Planering i en kommun" presenteras en av de åtta kommunerna, Alingsås, och den typ av material som övriga rapporter bygger på. I "Kommunal planering" ges en sammanfattning av projektets resultat.

Scener från en kommunalförvaltning, skiss till en pjäs, skriven av Hans Lind, har ingått i projektgruppens material, men publiceras inte i rapportserien.



Forskarna i projektet har träffats cirka en vecka per månad under projektets gång för att gå igenom insamlat material, utkast till rapporter och för att planera det fortsatta arbetet. Byggforskningsrådets samhällsplaneringsberedning har varit referensgrupp.

Besluten om projektets uppläggning har fattats gemensamt i projektgruppen. Vi står, om inget annat anges, gemensamt för innehållet i de rapporter som publiceras i KPP-projektets namn.

juni 1980

Hans Bylund
 Martin Edman
 Hans Fog
 Gunnel Gustafsson
 Ingrid Holfelt
 Gunilla Larborn-Friberg
 Hans Lind
 Rolf H Reimers
 Christina Skantze-Carlsund
 Håkan Westberg

1. EN BAKGRUND

Innan vi går in på vårt ämne - kommunal planering - kommer här en snabbskiss av skillnader och likheter mellan kommunerna i Sverige. Detta är en nödvändig bakgrund för förståelse av den kommunala planeringen.

1.1 Kommunerna ser olika ut

1978 fanns 277 kommuner i Sverige. För 30 år sedan var det cirka 2.500 kommuner. Ingen vet hur många vi har om 30 år.

Sorsele hade det minsta antalet invånare - knappt 4.000. Den folkrikaste kommunen, Stockholm, hade nästan hundra-sjuttio gånger fler invånare - cirka 650.000.

Kiruna har den största ytan - 19.500 kvadratkilometer. Sundbyberg är minst och har en yta som är mindre än en tvåtusendel av Kirunas - 9 kvadratkilometer.

I vissa kommuner bor nästan alla invånare i en tätort. I andra bor många i glesbygd. I vissa kommuner finns bara en tätort, i andra finns flera stora och små tätorter.

En stor industri dominerar vissa kommuner. I andra spelar jordbruk och skogsbruk en stor roll, eller så finns många små företag i olika branscher. Statlig verksamhet som förvaltning, högskolor eller regementen är viktiga i en del kommuner.

1.2 Kommunerna har olika politiska förhållanden

Det politiska läget i kommunerna varierar. Vissa har och har alltid haft en klar borgerlig majoritet. I andra har socialdemokraterna alltid styrt. Alla vet vilka som får majoritet vid kommunalvalet.

I en del kommuner är det mycket jämnt mellan blocken. Majoriteten växlar ibland från val till val. Kommunalvalen blir mycket viktiga för politikerna.

Småpartier finns i allt fler kommuner. I Stockholm finns Stockholmspartiet, i Ängelholm finns Partiet för Miljöskydd och Medbestämmande (PMM), i Ljusdal Frihetliga kommunfolket och Rädda Ljusdalsbygden, etc.

I en del kommuner finns en stark politiker som styr och ställer. I vissa kommuner styr partiorganisationerna inom majoriteten de enskilda politikernas handlande hårt.

1.3 Kommunerna har olika tjänstemän

Göteborgs kommun har 45.000 anställda. Ydre kommun har 150. De kommunalanställda sköter daghem och ålderdomshem, ser till att tätorternas vatten och avloppssystem fungerar och mycket annat. Vissa hjälper till med att hålla reda på kommunens ekonomi. Andra ser till att de kommunalanställda får sina löner.

Malmö har 12 heltidsanställda politiker, andra har ingen och många har en.

I vissa kommuner håller de erfarna chefstjänstemännen politikerna i strama tyglar. I andra dansar tjänstemännen helt efter toppolitikernas pipa.

Ibland slåss chefstjänstemännen med varandra. De gör allt för att motarbeta varandra och hävda sin egen avdelning. Ibland slåss politiker och tjänstemän; en ömsesidig misstro genomsyrar den kommunala verksamheten. I en del kommuner är man du och bror - ett gäng som samarbetar bra tillsammans. Man tar och ger och respekterar varandra.

1.4 Kommunerna har olika problem

En del kommuner har inga speciella planeringsproblem alls. Stabilt näringsliv och jämn befolkningsutveckling. Kommunens ekonomi är god: skatteinkomsterna ökar i jämn takt och man har ett ordentligt grepp om de kommunala utgifterna.

Befolkningen minskar i vissa kommuner. Företag läggs ner, jord och skogsbruk rationaliseras. Genomsnittsålderna på invånarna stiger, skatteinkomsterna sjunker samtidigt som kraven på kommunal service stiger.

I andra kommuner flyttar barnfamiljerna in. Daghem och skolor måste byggas. Stora behov av socialhjälp kan uppstå. Kommunernas utgifter ökar snabbt utan att man egentligen kan göra så mycket - mer än att höja skatten till rekordnivåer.

Vissa kommuner vet inte var de ska bygga. Ett naturreservat hindrar bebyggelse i norr, en sjö i öster, ett värdefullt jordbruksområde i söder och bullrande vägar i väster. Den statliga länsstyrelsen opponerar mot alla de förslag till bebyggelse kommunen lägger fram.

1.5 Kommunerna styrs formellt lika

I alla kommuner väljs vart tredje år kommunfullmäktige. I Stockholm valdes 1979 101 personer, dvs en på 6.500 invånare. I Dorotea väljs var 130:e person in i fullmäktige.

I alla kommuner utser kommunfullmäktige en kommunstyrelse, som 1978 var allt från 7 till 17 personer stor, en byggnadsnämnd, en social centralnämnd, en hälsovårdsnämnd och en skolstyrelse.

Alla kommuner lyder under samma kommunallag. Där anges vad kommunen får och inte får göra, att kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder ska finnas, samt andra allmänna regler för kommunen.

Kommunfullmäktiges verkliga roll varierar. I många kommuner följer de alltid kommunstyrelsens förslag, i andra inte. Kommunstyrelsen - och dess arbetsutskott - är

ofta ett verkligt maktcentrum.

I vissa kommuner tas nästan alla frågor upp i kommunstyrelsen, i andra har man delegerat/överlåtit många frågor till nämnderna eller till tjänstemän.

Formellt styrs alla kommuner på samma sätt, men olikheter i storlek, situation, tradition, samt i attityder och värderingar hos politiker och tjänstemän, gör att de olika förvaltningarnas, nämndernas och styrelsernas faktiska roll varierar.

1.6 En slutsats

Alla allmänna påståenden om "hur det är" i de svenska kommunerna är således felaktiga. Det finns stora skillnader i nästan alla avseenden. Allt varierar - det finns alltid undantag.

Vårt syfte är att tala om "hur det kan vara" - och varför det kan vara som det kan vara. Genom att beskriva detta läggs grunden för en förståelse av planeringen i den enskilda kommunen. Man kan ställa rätt frågor till rätt person om man vill ta reda på hur det är just här i kommunen.

Även i denna bok finns allmänna påståenden - som alltså är felaktiga! De finns där därför att vi räknar med att läsaren ändå förstår av sammanhanget att det finns undantag.

För den som vill veta mer:

Hur en kommun formellt är uppbyggd beskrivs t ex i A Gustafsson Kommunal självstyrelse (1978) eller E Tobé Kommunal planering (1978). Statistik av olika slag finns i Årsbok för Sveriges kommuner som Statistiska Centralbyrån utger årligen.

Frågan om vilken typ av generaliseringar/lagar som är möjliga att ställa upp om kommunal planering diskuteras mer i vår rapport "Planeringsvetenskap", där också litteraturhänvisningar finns.

2. KOMMUNAL PLANERING: EN ÖVERSIKT

2.1 Vad planering kan betyda

- "Planering - det är när man tänker efter före."
- "Planering - det är när vi fyller i de här blanketterna som staten ska ha."
- "Planering - det är låsning."
- "Planering - det är en inlärningsprocess."
- "Planering - det är att se framåt."
- "Planering - det är när man beslutar idag vad man ska göra i morgon."
- "Planering - det är att utreda och göra prognoser."
- "Planering - det är att ha en målsättning."
- "Planering - det är att bestämma var vägar ska dras och hus byggas."
- "Planering - det är att se till att man har underlag för framtida beslut."
- "Planering - det är samordning."
- "Planering - det är att ha god beredskap."
- "Planering - det är att förbereda sig för framtiden."
- "Planering är bra - det är viktigt att undersöka långsiktiga konsekvenser av beslut. Vi måste se på helheten och hur saker hänger samman."
- "Planering är bra - det krävs en medveten styrning av samhällets långsiktiga inriktning."
- "Planering är bra - nu när vi har så ont om pengar krävs god planering så att kommunens utgifter inte stiger ännu mer."
- "Planering är för dyrt - vi har inte råd att anställa planerare i dagens ansträngda ekonomiska läge. Planering är en lyxvara."
- "Planering är onödig - i vår lilla kommun klarar vi oss utan alla dessa inventeringar och tjocka utredningar."
- "Planering är farlig - det finns så många osäkra faktorer att det är omöjligt att veta något bestämt om framtiden. Det är då farligt att binda upp sig."

2.2 Olika typer av oenighet

Det finns delade meningar om vad planering är. Det finns delade meningar om planering är bra eller dålig, om det finns för mycket planering eller för lite planering.

Här är det mycket viktigt att skilja mellan verbal oenighet, dvs man säger olika saker, (men kanske menar samma sak) och oenighet i sak, dvs man står för olika saker, (men kanske säger samma sak). Ett par samtal kan belysa detta.

A:son: Planering är bra!
 B:son: Det håller jag med om.
 A:son: Vi måste tänka efter före!
 B:son: Självklart!
 A:son: Vi måste besluta idag vad vi ska göra imorgon!
 B:son: Det kan du väl inte mena - en sådan lösning
 är omöjlig i dagens osäkra läge.
 A:son: Men du höll ju med om att planering var bra.
 B:son: Ja, men planering ska inte innebära lösning!

De första replikerna antyder total enighet. Båda säger att planering är bra. Delvis är det dock bara verbal enighet, eftersom man menar olika saker med planering. För A-son är planering detsamma som styrning och utstakning av en kurs för framtiden. För B-son är planeringen bara detsamma som eftertanke och utredande av långsiktiga konsekvenser. A-son och B-son är oeniga i sakfrågan om det är bra att idag fatta beslut om vad man ska göra i framtiden.

Nästa samtal belyser att även oenighet ibland bara är verbal.

C-son: Planering är onödig.
 D-son: Va' säger du - planering är mycket viktig i dagens kärva läge.
 C-son: Det är för dyrt med tjocka utredningar.
 D-son: Några tjocka utredningar ska vi inte ha - det håller jag med om. Men vi måste tänka långsiktigt!
 C-son: Det håller jag helt med om, men vi ska akta oss för dom här tjocka utredningarna.

2.3 Vad vi menar med ordet plan

Denna bok handlar om kommunal planering. För att undvika missförstånd tänkte vi här säga lite om vad vi menar med planering. Vi hävdar inte att detta är den enda riktiga innebörden, men att det är en intressant och viktig innebörd.

För att klargöra innebörden i ordet planering börjar vi med att se på begreppet plan. Följande punkter anger vad vi anser vara centrala egenskaper hos en plan:

- En plan handlar om vad som ska ske i framtiden.
- En plan är förenad med en avsikt av något slag. Det behöver inte vara så att alla de som beslutat om planen tänker sig att planen ska genomföras, men utformning och uppläggning är ändå sådan att en plan är något som antyder att den ska genomföras. Här ligger skillnaden mellan en plan och en utredning. En utredning kan visserligen handla om framtiden, den kan ge underlag för val mellan olika alternativ och innehålla förslag, men den inne-

håller inte några avsikter rörande vad som ska göras.

- En plan kännetecknas av att det krävs ytterligare beslut efter godkännandet av planen för att något ska ske i verkligheten. Efter beslutet av planen krävs beslut om genomförande. Häri ligger skillnaden mellan ett beslut om en plan och övriga beslut om att något ska göras. De senare besluten är mer direkt kopplade till genomförande.

Dessa tre egenskaper - handlar om framtiden, innehåller avsikter och är ej något som "automatiskt" genomföres - är de grundläggande kännetecknen hos det vi kallar planer. Planering är då det arbete eller de aktiviteter som görs för att få fram en plan. I planering ingår att utreda olika saker, att ta fram förslag och se på deras konsekvenser och att besluta sig för en plan.

I regel är planerna nedtecknade i dokument, men i själva definitionen av begreppet plan sägs inget om detta. Planerna finns ibland bara i huvudet på centrala personer inom kommunen. Även om det inte finns några dokument kan det finnas planer.

2.4 Olika typer av planer

Det finns många sorters kommunala planer: långsiktiga planer, kortsiktiga planer, ekonomiska planer, planer för markanvändning och byggande, planer för barnomsorg och äldreomsorg och så vidare.

Viktiga skillnader rör:

- Vilken tidsperiod handlar planen om? Är det de närmaste åren, är det en femårsperiod eller är det tio-tjugo år framåt?

Främst kommer vi att se på långsiktig planering, dvs planer som inte bara rör de närmaste 1-2 åren utan kanske en femårsperiod eller ännu mer.

- Vilka problem handlar planerna om? Rör det kommunens egen ekonomi och hur resurser ska fördelas mellan t ex daghem och vägbyggande (ekonomisk planering)? Rör det hur vissa markområden ska användas eller hur olika verksamheter ska lokaliseras i förhållande till varandra (fysisk planering)? Rör det när olika bostadsområden ska byggas? Rör det hur man i framtiden ska klara t ex uppvärmning, avfallshantering eller avloppsrening? Rör det vilken långsiktig inriktning som ska följas inom en viss verksamhet, t ex barnomsorg, äldreomsorg, trafik och miljövård (verksamhetsplaner, sektorsplaner)?

På senare år har det talats mycket om social planering. Detta bör dock inte ses som en speciell planering vid sidan av t ex den ekonomiska och fysiska planeringen. Istället är det en egenskap som ekonomisk och fysisk

planering kan ha. Det avgörande för om en plan ska kallas social eller inte är enligt vårt synsätt huruvida planen bygger på allsidig kunskap om människors levnadsförhållanden och hur dessa levnadsförhållanden påverkas av planen.

Den planering under 60-talet som ledde fram till byggande av stora och täta flerfamiljshusområden kring de större orterna har just kritiserats för att inte vara social. Kritikerna menade t ex att planerare och politiker varken tog reda på eller tog hänsyn till t ex hur människors möjligheter att lära känna andra i området påverkades av sättet att bygga.

2.5 Långsiktig kommunal planering

Vad finns det för långsiktiga planer i kommunen? Självklart varierar detta från kommun till kommun, men vi har studerat tre typer av långsiktig kommunal planering:

1. Fysisk översiktsplanering
2. Ekonomisk flerårsplanering, innefattande verksamhetsplaner som barnomsorgsplan och äldreomsorgsplan
3. Kommunala bostadsförsörjningsprogram 1)

Låt oss göra en kort allmän beskrivning av dessa planformer.

Fysisk översiktsplanering

Fysisk översiktsplanering behandlar frågor som:

- var ska nya bostadsområden placeras och vad ska de innehålla för sorts bebyggelse?
- var bör mark för nya industriområden reserveras?
- vilka markområden ska reserveras för det rörliga friluftslivet och var ska fritidsbebyggelse i större omfattning få ske?
- hur ska väg- och gatunät se ut i framtiden?
- vad ska ske med befintlig bebyggelse?

De fysiska översiktsplanerna kan omfatta:

- kommunen som helhet
- en del av kommunen, t ex en tätort eller ett område med särskilda konflikter mellan olika markanvändningsintressen
- en del av en tätort, t ex ett stadscentrum eller delar där större nybebyggelse ska ske

1) Detta kallades fram till 1979 Kommunala bostadsbyggnadsprogram.

Fysisk översiktplanering har varit vanlig i kommunerna åtminstone sedan början av femtiotalet.

Olika former av fysisk översiktsplanering:
Historisk översikt

1947 års byggnadslag innehåller två typer av översiktliga fysiska planer: regionplan, som omfattar mer än en kommun, och generalplan, som används för planering inom en kommun.

Under 50- och 60-talen gjorde många kommuner översiktliga fysiska planer, men namnen varierade. Namn som generalplan, dispositionsplan, kommunplan, kommundelsplan, blockplan användes. Dessa planer fastställdes sällan utan var informella underlag för detaljplanering.

Under 70-talet har många kommuner dessutom gjort sk kommunöversikter, som en del av den statliga fysiska riksplaneringen. I kommunöversikten, som omfattar hela kommunens yta, anges t ex var fritidsbebyggelse får och inte får uppföras. Den anger också områden där framtida fysisk planering ska ske. Områdesplaner för olika tätorter är också vanliga.

Ekonomisk flerårsplanering

Kommunernas ekonomiska flerårsplanering handlar om kommunens utgifter och inkomster de närmaste fem åren. Vilka skatteinkomster kan förväntas? Vilka investeringar är viktigast att genomföra de närmaste åren: Var ska skolor och daghem byggas, vilka idrottsanläggningar och vilka gator ska anläggas? Den ekonomiska flerårsplanen tar också upp löpande utgifter för personal och material av olika slag, samt hur inkomster och utgifter ska gå ihop: ska skatten höjas, hur mycket ska kommunen låna, vad ska finansieras med avgifter?

Det var först under sextiotalet som det blev vanligt att åtminstone större kommuner gjorde ekonomiska flerårsplaner. Innan dess hade man enbart en budget för det närmaste året. Vissa kommuner började på eget initiativ med flerårsplaneringen, men sedan slutet av sextiotalet är alla kommuner ålagda av staten att lämna in uppgifter om investeringar och driftskostnader de närmaste fem åren. Detta kallas KEMP - Kommunalekonomisk långsiktisplanering - och var i många kommuner den första formen av ekonomisk flerårsplanering.

Denna flerårsplanering har sedan byggts ut och kommunerna har utvecklat egna former av ekonomisk flerårsplanering: Målformuleringar, verksamhetsbeskrivningar m m kan ingå. Ett exempel på hur det kan se ut i en modern flerårsplan finns i figuren nedan. Exemplet är hämtat från Alingsås och rör kommunens anslag till allmän hälsovård.

Personal- och organisationsutskott

POU konstaterar att frågan om förändring av en av tjänsterna som hälsovårdsinspektör till byråinspektör var föremål för förhandling i 1977 års lokala varv. Möten förändring av organisationen vid hälsovårdskontoret har inte aktualiserats, varför POU anser att någon åtgärd inte bör vidtas beträffande denna tjänst.

POU tillstyrker en utökning av kontoristtjänsten till halvtid.

Budgetberedning

Budgetberedningen ansluter sig till POU:s synpunkter på de föreslagna personalförstärkningarna vilket innebär att utökningen av kontoristtjänsten tillstyrks.

Drift- och investeringsammandrag

1 000 KR OCH LÖPANDE PRISER

	1978	1979	1980	1981	1982
LÖPANDE VERKSAMHET (NETTO)					
Förvaltning/facknämnd					
- alternativ 1	691	758	824	896	976
KOMMUNFULLMÄKTIGE	691	758	824	896	976
INVESTERINGAR (NETTO)					
Förvaltning/facknämnd					
- alternativ 1	7	9	10	11	13
KOMMUNFULLMÄKTIGE	7	9	10	11	13

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

att uttala att verksamheten under programmet "Allmän hälsovård" bör bedrivas med förändrad servicenivå under planeringsperioden.

att uttala att verksamhets- och investeringsplaneringen för perioden 1979-1982 bör ske med utgångspunkt från de resurser som anslivits i sammanställningen samt

att för 1979 års budgetarbete anvisa en nettoram på 758 000 kronor.

HUVUDPROGRAM	PROGRAM	FACKNAMND
MILJÖ-, HÄLSO- OCH SAMHÄLLSSKYDD	ALLMÄN HÄLSOVÅRD	HÄLSOVÅRDSNÄMNDEN

Beskrivning av verksamheten

Hälsovårdskontoret har tillsyns- och inspektionsverksamhet inom allmän hälsovård som omfattar bostäder, offentliga lokaler, lokaler för hygienisk behandling, vattenförsörjning och avlopp, renhållning, djurskydd, livsmedelshandling, smittsamma sjukdomar, hälso- och miljöfarliga varor och kommunal tillsyn enligt arbetskyddslagen.

Gällande bestämmelser: Hälsovårdsstadga, djurskyddslag, livsmedelslag och kungörelse, smittskyddslag, renhållningslag och kungörelse, lag om hälso- och miljöfarliga varor, miljöskyddslag och kungörelse, arbetskyddslag och kungörelse m fl samt lokal hälsovårdsordning för Alingsås kommun (SD 1973-09-25 § 113) och arbetsordning för hälsovårdskontoret (SD 1973-06-36 § 77).

Nuvarande servicenivå

Antalet befattningshavare på hälsovårdskontoret uppgår den 1 januari 1978 till:

En hälsovårdschef
en förste hälsovårdsinspektör
två hälsovårdsinspektörer
en kanslist
en kontorist 40 %

Facknämnd

LÖPANDE VERKSAMHET

Alternativ 2

Under förutsättning att några nya förordningar inte tillkommer där hälsovårdsnämnden får tillsyns- eller verkställighetsuppgifter, torde antalet hälsovårdsinspektörer kunna bibehållas.

1979

Den gällande organisationen föreslås ändrad så att en tjänst som hälsovårdsinspektör emändras till en tjänst som byråinspektör.

Nuvarande kontoristtjänst på 40 % föreslås utökad till 50 % tjänstgöringsgrad.

Kärt barn har många namn. Detsamma gäller de ekonomiska flerårsplanerna. Vanliga namn vid sidan av ekonomisk flerårsplan är flerårsbudget, verksamhetsplan, ekonomisk långtidsplan. Ibland har man också kvar beteckningen KELP, även när den innehåller mer än vad som är obligatoriskt.

Kommunala bostadsförsörjningsprogram

De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen innehåller uppgifter om bostadsbyggande i olika kommundelar de närmaste fem åren: Vilka projekt är tänkta att genomföras? Hur många lägenheter ska påbörjas? Dessutom finns en mängd mer detaljerade uppgifter om hus typer, lägenhetsstorlekar och liknande.

Kommunerna ska varje år göra bostadsbyggnadsprogram (eller bostadsförsörjningsprogram som det nyliken döpts om till). Riksdagen beslöt detta under sextiotalet bl a därför att staten behövde information om hur många lägenheter kommunerna räknade med skulle byggas.

På nästa sida visas ett exempel på vad som kan stå i ett kommunalt bostadsbyggnadsprogram. Exemplet är från Solna.

Forts redovisningsblankett 2

BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPROGRAM 1980-1984

Kommun Solna

IV Nybyggnad och ombyggnad 1980-1984

Områdets namn och beteckning	Nybygg- nad (N) Om- bygg- nad (O)	Antal lägenheter påbörjande år					Summa 1980-1984			
		1980	1981	1982	1983	1984	Totalt	Darav		
								Plan- sätt- ning	Grupp- brygga struktur	Stycke- brygga struktur
20 Formen 6	O	24					24	24		
30 Ryttern 6	O	10					10	10		
31 Bollen	N	60					60	60		
32 Motorn	N		110				110	110		
10 Pumpen	N		160				160	160		
33 Frithiof	N		18				18	18		
34 Ingeborg	N		8				8		8	
70 Ritorp	N		55	100	50		205			
60 Kapplöpn.banan	N			300	300	150	750			
50 S Bergshamra	N				200	270	470			
21 Fisker	N					130	130	130		
		94	351	400	550	550	1945			

Vi har nu gjort en beskrivning av tre viktiga former av långsiktig kommunal planering. I de kommande kapitlen ska vi se närmare bl a på behovet av långsiktig planering samt vilken roll denna planering kan ha i kommunerna och vilka som har inflytande över planeringen.

För den som vill veta mer:

- Begreppet planering: Rapporten om "Planeringsvetenskap"
- De här nämnda planeringsformerna behandlas i rapporterna om ekonomisk flerårsplanering, KBP och fysisk översiktsplanering.

3. BEHOVET AV LÅNGSIKTIG PLANERING

3.1 Långsiktiga konsekvenser

Långsiktig planering krävs därför att många kommunala beslut får långsiktiga konsekvenser. Dagens handlande har betydelse för framtiden och därför måste vi redan idag tänka på framtiden.

Var vägar byggs och ledningar dras idag påverkar var och hur vi kan bygga i framtiden. Därför måste vi se på var vi t ex vill bygga bostäder i framtiden så att dagens beslut inte omöjliggör ett bra byggande då. Någon sorts fysisk översiktsplanering, där huvuddragen i den framtida markanvändningen analyseras, krävs.

Dagens kommunala investeringar leder till driftskostnader i morgon. Bygger vi en sporthall krävs personal som ska sköta den när den väl står på plats. Rationella ekonomiska beslut idag förutsätter därför att vi funderat en del på hur stora kommunens inkomster och utgifter blir de närmaste åren, samt vilka investeringar som kan krävas i framtiden.

3.2 Långsiktiga politiska mål

Långsiktig planering krävs därför att det finns långsiktiga politiska mål. Vi måste fundera på hur vi undan för undan kan närma oss dessa mål - oberoende av om målen är "Daghem för alla!" eller "Valfrihet!"

I en fysisk översiktsplan kan man klargöra t ex hur alla ska få tillgång till friluftsområden eller var fritidshus ska få byggas så att alla som vill ha ett sådant kan bygga ett.

I den ekonomiska flerårsplanen kan man ange i vilken takt daghem ska byggas så att det uppställda målet uppnås. I planen kan också anges i vilken takt den kommunala verksamheten ska skäras ner. Kommunal långsiktig planering kan alltså ses som viktig även av den som tror på marknadsekonomin.

Det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet kan innehålla uppgifter om när och var det ska byggas så att valfrihet finns mellan olika boendeformer. Det kan också vara utformat utifrån ett långsiktigt mål om låg boendesegregation.

3.3 Långa genomförandetider

Långsiktig planering krävs därför att det finns projekt som tar lång tid att genomföra. Ska man bygga en skola eller ett bostadsområde måste man sätta igång flera år i förväg. Kartor och ritningar måste tas fram, markförhållanden undersökas, vägar och ledningar byggas osv osv. Därför måste vi redan idag fundera på vad vi behöver och vill göra om några år. Vilka investeringar ska genomföras och var ska bostadsbyggande ske? I den

ekonomiska flerårsplanen och i det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet finns det möjlighet att utreda och ta ställning till just detta.

3.4 Långsiktig planering är svår

Långsiktig planering krävs.

Många svåra frågor kvarstår även efter detta konstaterande.

- Vilken typ av långsiktig planering krävs - räcker det med planer "i huvudet" eller måste mer eller mindre omfattande dokument framställas?
- Vilka frågor ska den långsiktiga planeringen ta upp? Vad behöver planeras?
- Hur lång tidsperiod ska den långsiktiga planeringen omfatta - 3 år, 5 år, 10 år eller ännu längre?
- Hur detaljerad ska den långsiktiga planeringen vara? Hur ska de långsiktiga planerna redovisas och presenteras?
- Vilka beslut ska fattas i samband med olika långsiktiga planer?
- Hur ska man arbeta fram de långsiktiga planerna: Vilken roll ska politiker, tjänstemän, intresseorganisationer och allmänhet spela?

Steget är mycket långt från upplevelsen att det krävs bättre planering till en väl fungerande planering. Den kommunala planeringens historia är fylld av misslyckanden. En rad tankar om hur den kommunala planeringen borde gå till har inte hållit när man försökt genomföra dem

Planeringens svåra konst: exemplet programbudgetering

"Programbudgeteringen innebär en mer målorienterad planering. Den förutsätter en budgetutformning där verksamheten presenteras indelad efter ändamål (program). Programmen representerar planer över prestationer och kostnader som utgår från vissa angivna mål (resultat). Idén bygger på att förvaltningarna bör stimuleras till att ganska förutsättningslöst överväga olika sätt att uppnå ett visst mål. Detta kräver först och främst att beslutsfattarnas syfte med verksamheten kan klargöras som grund för förvaltningarnas resursanvändning". (Kommunförbundet "Budgetering i utveckling" sid 89).

Detta låter vackert, men verkligheten har ofta legat långt ifrån drömmen. Mål och verksamhetsbeskrivningar har blivit ett "påhäng" - omprövningar av befintlig verksamhet har varit sällsynta. Vad beror detta på? Vad förbisåg de som trodde att programbudgeteringen skulle medföra stora förändringar?

- Man föreställde sig att målformuleringar kunde bli så konkreta att de direkt kunde styra en verk-

samhet. Detta är orealistiskt. Konkreta mål kräver kunskaper om konkreta konsekvenser av målen och detta kan man inte ha innan planeringen är färdig. Alltså kan man inte ställa upp konkreta mål innan planeringen börjar.

- Man föreställde sig att beslut om verksamheter kunde fattas utifrån enkla data - typ besöksfrekvenser, kostnad per besök och dylikt. Detta är också orealistiskt för många kommunala verksamheter. En omprövning och en nedskärning måste föregås av mycket djupare studier för att det ska vara möjligt att verkligen kunna bedöma verksamhetens värde. Man förbisåg också förvaltningarnas möjlighet att "bluffa" - frisera siffror och kanske helt stryka verksamhetsmått som pekade åt "fel" håll.

En av ekonomerna på Kommunförbundet har formulerat följande slutsats/hypotes:

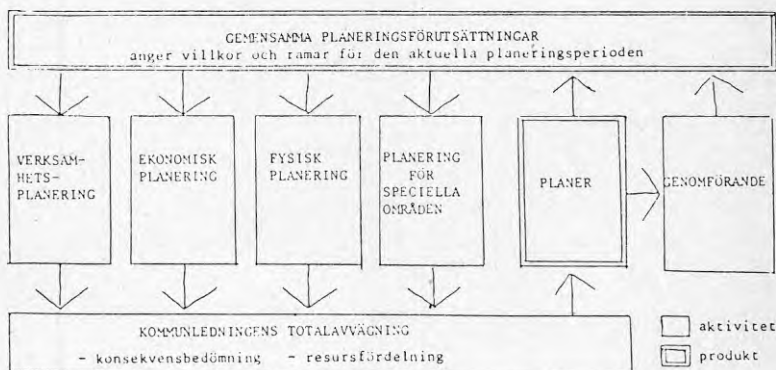
"Min hypotes är dock att det inte är teknikerna som varit värdelösa utan det är våra bristande kunskaper om hur det s k mjuka systemet i kommunen (hur människorna fungerar) som förorsakat olika missgrepp." (K E Anderson i Jönsson/Lundin: "Att rätta mun efter matsäcken" 1978 sid 189).

Detta är dock att vara alltför snäll mot tekniken! En bra teknik måste ju vara sådan att den fungerar i den typ av organisation som den är tänkt att fungera i. Det är våra bristande kunskaper som ligger bakom olika missgrepp eller svikna förväntningar.

I rättvisans namn bör till sist sägas att programbudgeteringen haft en positiv effekt. Budget och flerårsplan blev mer lättlästa och det blev lättare att få en allmän bild av vad det är för verksamheter som pengar anslås till.

Planeringens svåra konst: exemplet Gemensamma planeringsföresättningar (GPF)

Figuren nedan beskriver en modell för hur den samlade kommunala planeringen borde samordnas enligt en rapport från Kommunförbundet:



GPF var en av nyheterna i denna modell. GPF skulle innehålla faktauppgifter, framtidsbedömningar och mål som all kommunens planering skulle utgå ifrån. GPF skulle bl a se till att planeringen blev samordnad. Detta var goda och välmotiverade ansatser, ändå gick det vanligen inte som man tänkt. Orsakerna var flera.

- Kommunalpolitiker var inte beredda att i GPF slå fast några konkreta mål. Antingen blev det inga mål alls eller så blev det allmänna mål som inte var användbara som direkt underlag för t ex ekonomisk planering. Hur skulle man kunna formulera konkreta mål innan t ex ekonomiska konsekvenser och resurstillgång klargjorts? Det hade de som uppfann GPF inte tänkt igenom tillräckligt.
- De faktauppgifter som tjänstemännen behöver när de t ex ska bedöma behovet av skolor är mycket detaljerat. Hur många barn i olika åldrar kommer det att finnas i varje område, osv. Ska man ta med alla dessa detaljerade uppgifter i GPF blir det ett ohanterligt tjockt dokument. Tar man inte med dem kan tjänstemännen ej direkt använda GPF. Ett olösligt dilemma.
- Det tog tid att göra GPF. Uppgifterna blev ibland föråldrade innan GPF blev färdigt.
- Det saknades tid att fundera på vad man skulle ha GPF till och hur GPF skulle arbetas fram. Politikerna och tjänstemännen jobbade som vanligt. Tid för att läsa saknades också. GPF blev ofta stående i bokhyllan.

För den som vill veta mer:

I vår rapport "Ekonomisk flerårsplanering i kommuner" diskuteras programbudgetering och andra försök att förbättra den ekonomiska planeringen lite mer. GPF finns behandlat t ex i Lind H & Westberg H, GPF - en utvärdering, Bygghorsknigen R91:1978.

4. DEN MÅNGTYDIGA PLANERINGEN

4.1 Planering kan vara planering

Planering är ibland precis vad det ser ut att vara. Planen är genomtänkta och realistiska. Det kommer att bli som det sägs i planen om inget oförutsett inträffar.

I den fysiska översiktsplanen finns angivet hur olika markområden får eller inte får användas. När olika bostadsområden ska byggas står i bostadsbyggnadsprogrammet och i den ekonomiska flerårsplaneringen har man talat om vilka investeringar man tänker genomföra. Ser man på de planer som gjordes för några år sedan visar det sig att det blev ungefär som man sade i dessa planer.

Planering kan dock vara något helt annat än den ser ut att vara.

4.2 Planering kan vara ett tvång

Planering kan vara något man gör därför att man är tvungen eller tror man är tvungen. Planering kan också vara blankettifyllande.

Staten ålägger kommunerna att lämna in uppgifter om bostadsbyggande de närmaste åren (KBP) och om kommunala investeringar (KELP). I vissa kommuner är man inte alls intresserad av att göra några sådana planer, åtminstone inte i form av dokument. Politiker och tjänstemän tycker att det går bra ändå. Blanketterna som staten vill ha fyller någon tjänsteman i med vänster hand på en dag eller två. Ingen i kommunen bryr sig om vad som står i dessa "planer". Bara slumpen kan göra att det blir som det står i planerna. Det finns ingen avsikt att genomföra det som står i planerna. De verkliga planerna finns i huvudet på ledande politiker och tjänstemän.

Även den fysiska översiktsplaneringen i kommunen görs ibland enbart därför att staten/länsstyrelsen hotar med att ej godkänna detaljplaner för bebyggelse om inte kommunen gör en översiktsplan. Detta bör rimligen påverka innehållet i planerna.

4.3 Planering kan vara del i ett spel

Planering har ibland andra syften än den ser ut att ha. I planerna anges inte hur man egentligen vill ha det utan vad som kan göra att det blir som man vill.

Den taktiska planeringen: exempel 1

A-son: Vilken av dessa båda vägar som kanske ska byggas är viktigast för kommunen? X-vägen eller Y-vägen?

B-son: Självklart är det viktigast att X-vägen byggs om. Det är ju den stora länsvägen som många pendlare använder och där industrins transporter går.

- A-son: Jag håller med dig!
- B-son: Då säger vi till länsstyrelsen att vår kommun anser X-vägen viktigare än Y-vägen.
- A-son: Nja, jag vet inte det. Tänk på att X-vägen är viktig också för våra grannkommuner. De kommer säkert att sätta X-vägen högt på sin lista. X-vägen kommer att byggas oberoende av vad vi säger.
- Y-vägen berör bara vår kommun och vi måste försöka få staten att anslå pengar till den. Vi måste få dem att inse hur viktig den vägen är för oss. Ett sätt vore kanske att sätta Y-vägen före X-vägen. Har vi tur byggs båda vägarna!
- B-son: Smart! Säger vi att X-vägen är viktigast får vi aldrig pengar till Y-vägen.
- A-son: Vi prövar lite taktik - för kommunens bästa! Skriv att Y-vägen är viktigast.

Det finns en rad exempel på denna typ av taktiskt utformade planer.

- I den ekonomiska flerårsplanen anges kanske att en skola ska påbörjas om fyra år. Någon genomtänkt avsikt att bygga skolan då behöver inte finnas - men skolan måste finnas i flerårsplanen för att man ska kunna ställa sig i kö för statsbidrag till skolbygget.
- I kommuner med stor arbetslöshet kan kommunen få AMS-bidrag för att sätta igång projekt tidigare än man tänkt sig. Vill kommunen bygga om en viss gata om ett år kan det vara smart att lägga in gatan år 3 i flerårsplanen. Sedan säger man att om staten ger bidrag kan man tidigarelägga bygget, dvs bygga det år som man egentligen ville.
- När bostadsbyggandet var stort i slutet av 60-talet använde staten bostadsbyggnadsprogrammen för att fördela bostadsbyggnadskvoter mellan kommunerna. De fick inte bygga så mycket de ville. Antag att kommunen vill bygga 200 lägenheter per år. Angav man 200 lägenheter i bostadsbyggnadsprogrammet riskerade kommunen att staten bara gav tillstånd till 150. Alltså angav kommunen 250 lägenheter i programmet med baktanken att man skulle få bygga de 200 lägenheter man egentligen ville bygga.

Det gemensamma i alla dessa fall är att kommunen i planen inte anger vad man egentligen vill eller avser göra. I planen anges det som kan förväntas leda till att det blir som kommunen egentligen vill. Man anger 250 lägenheter för att det ska bli de 200 man egentligen vill ha. Dessa taktiska hänsyn vid utformning av planerna är antagligen omöjliga att undvika så länge planerna används av andra än kommunen, t ex av staten. Det vore ju då dumt av kommunen att inte ta hänsyn till hur planen kommer att användas.

4.4 Planering kan vara en skenlösning

Långsiktig planering kan vara ett sätt att lösa konflikter utan att egentligen lösa dem. Det kan vara ett sätt att få tyst för stunden.

Ibland råder konflikter mellan politiker från olika delar av kommunen. Delar som kan ha varit självständiga kommuner innan den senaste kommunsammanläggningen. Alla vill ha skolor, idrottsanläggningar eller industrilokaler till sin kommunedel. Den politiska majoriteten kan anse att det är orimligt att bygga en anläggning i varje kommunedel. Samtidigt vill man inte stöta sig med representanter från någon del av kommunen. Vad gör man?

Jo, man lägger in en anläggning till varje kommunedel i flerårsplanen. Fast man egentligen inte avser att bygga dem finns de med år 4 eller år 5. I nästa flerårsplan skjuter man på dem ett år. Genom att hela tiden ha anläggningarna med i planen kan den som klagat alltid bemötas med: "Men vi har den med i flerårsplanen".

Konflikter om ett område är lämpligt för bostadsbebyggelse kan hanteras på samma sätt. Vissa partier anser kanske att man inte bör bygga där alls medan andra anser att man ska bygga omedelbart. Som kompromiss lägger man in området i bostadsbyggnadsprogrammet för år 3 eller 4.

4.5 Planering kan vara en bluff

Långsiktig planering kan vara till för att ge ett sken av rationalitet och framsynhet.

Inför kommunvalet 1979 gav partierna i regel ut lokala program och flygblad. I en av de kommuner vi undersökte så betonade partier inom majoriteten att det var tack vare en väl utvecklad långsiktig ekonomisk planering som man lyckats hålla skatten oförändrad under en lång tid.

Verkligheten var dock en annan. Det dokument som kallades ekonomisk flerårsplan var inte behandlat av politikerna. I förordet kallades det för ett räkneexempel utifrån förvaltningarnas önskemål. Inom flera stora förvaltningar hade man inte heller lagt ner särskilt mycket tid på sitt förslag: varför skulle man göra det när det ändå inte spelade någon roll vad som stod i flerårsplanen?

Poängen med att hänvisa till planeringen som orsak till den oförändrade skatten var naturligtvis att antyda att det var majoritetens klokhets och framsynhet som låg bakom. När man någon månad efter valet höjde skatten med 1,80 kronor hänvisade man inte till dålig planering utan till vissa yttre händelser som t ex att skatteinkomsterna inte steg som väntat.

4.6 Planering kan vara ett tjänstemannanöje

Planering är ibland något som uteslutande de anställda planeringstjänstemännen sysslar med. Planeraren har lyckats driva igenom ett beslut om att en viss plan ska göras, men politikerna är egentligen inte intresserade och bryr sig inte om vad tjänstemännen gör. När det är klart läggs det till handlingarna.

Att den planerande tjänstemannen vill ha en utbyggd planering kan i sin tur ha flera samverkande förklaringar:

- En grundläggande tro på att planering är bra
- Ett personligt intresse för att arbeta med vissa saker
- En önskan att stärka sin ställning i förhållande till andra tjänstemän i kommunen
- En önskan att kunna hävda sig gentemot kollegor i andra kommuner.

Denna typ av planering ska belysas med två exempel.

Planerarnas planering: Gemensamma planeringsföresättningar i kommunen

Man beslutade i kommunfullmäktige att utarbeta Gemensamma planeringsföresättningar. Hur kom sig detta beslut?

Betydelsefullt var en ny planeringsorganisation och en nyanställd tjänsteman. Den senare noterade snabbt att den långsiktiga planering som fanns dokumenterad inte var politiskt förankrad. Ingen brydde sig om den. Tjänstemannen, som själv trodde på en mer avancerad planering, ville ändra på detta och dessutom stärka planeringsenhetens ställning. Ett initiativ var nödvändigt. Vid denna tidpunkt var Kommunförbundets rapport om kommunplanering mycket aktuell och tjänstemannen lade ett förslag att kommunen skulle göra ett GPF. Något direkt behov av eller efterfrågan på GPF fanns inte, men en produkt som markerade planeringsenhetens vikt var viktig.

Majoritetens ledande politiker höll på med detaljfrågor. Även om man ibland suckade om att bättre planering behövdes, så ägnade man inte planeringen mycket tid. Tjänstemannens förslag om ändringar i planeringssystemet och utarbetande av GPF väckte inget egentligt intresse. Någon diskussion om den långsiktiga planeringen blev det inte. Man hade så många andra ärenden. Politikerna sa dock inte nej till förslaget, dels därför att man hade uttryckt ett intresse för bättre planering, dels därför att man faktiskt anställt en planerare som rimligen skulle göra någonting, dels därför att GPF och kommunplaneringsmodellen var allmänt accepterad och spridd.

Beslut om att göra GPF var fattat. Politikerna kunde lägga frågan åt sidan. Planeringsenheten hade många and-

ra uppgifter och arbetet med GPF gick sakta. Intresset från andra förvaltningar var litet. Det tog flera år innan man blev färdig. Någon politisk behandling av den snyggt utformade produkten blev det dock aldrig.

Planerarnas planering:

Konsultföretaget inviterar planeringssekreteraren på middag och försöker övertyga honom om att vad kommunen behöver är en ny typ av plan. "Tänka sig den politiska majoriteten har ännu inte en sådan plan!"

Planeringssekreteraren sitter dagen därpå och funderar. Vad vill han egentligen? Han beslutar sig för att en plan borde upprättas. Planeringssekreteraren försöker övertyga först kanslichefen och sedan de två kommunalråden om behovet. Kommunalråden och kanslichefen samtycker till att informera kommunstyrelsens arbetsutskott om de frågor som planen rör. Konsulten inbjuds enbart för att informera. Planeringssekreteraren fortsätter sitt mullvadsarbete hos olika chefer inom kommunen.

Forskaren: "Varför vill du göra en plan?"

Planeringssekreteraren: "Därför att jag vill lära mig något nytt."

Forskaren: "Så det är motivet?"

Planeringssekreteraren: "Ja, och sedan att det vore ytterst pinsamt om någon kom hit och fick veta att vi inte har någon plan."

Forskaren: "Någon?"

Planeringssekreteraren: "Ja, vad skulle de säga om vi inte har någon plan."

Forskaren: "Så du drivs inte av ideella skäl eller tänker på människors framtid?"

Planeringssekreteraren: "Skälen är de jag nämnt."

4.7 Planering kan vara sysselsättning

Kommunen har ett visst antal tjänstemän med planeringsuppgifter anställda. Detta kan inte ändras över en natt. Vid vissa tidpunkter är belastningen hög - många planer måste fram. Ibland är belastningen låg. För att planerna överhuvudtaget ska ha något att göra sätter man då igång med en plan som egentligen inte behövs. Ett planförslag kan vara ett resultat av att det inte finns något som för stunden är viktigare att arbeta med.

Tjänstemännens arbetsförmåga varierar. På nästan alla större arbetsplatser finns någon anställd som ledningen inte vet vad de ska göra med och som egentligen inte gör något av det som hör till tjänsten. Ett betydelsefullt planuppdrag eller en inventering/utredning kan vara ett sätt att ge sysselsättning åt tjänstemän som politiker och deras chefer inte har förtroende för el-

ler vars tidigare arbetsuppgifter försvunnit och som har svårt att klara nya.

4.8 Hur vet man vad en plan är?

Den kommunala plan man får i handen kan alltså vara allt från ett genomarbetat och politiskt fastställt beslut om vad som ska ske de närmaste åren, till något som tjänstemännen utarbetat på eget initiativ och som politikerna struntar i.

Det går inte att på något enkelt sätt se på själva plandokumentet vad det är: Finns taktiska hänsynstaganden eller är det "ärliga" avsikter? En medborgare som för första gången får en plan i handen kan vanligen inte bedöma vad planen egentligen är. Pressen tycks i många fall ta för givet att planen är det som den ser ut att vara. När bostadsbyggnadsprogrammet antas i kommunfullmäktige skriver tidningen dagen efter:

"100 lägenheter byggs i A-orten inom 2 år".

I verkligheten finns kanske inte någon sådan avsikt. Taktik kan ligga bakom en viss utformning av bostadsbyggnadsprogrammet.

Det finns emellertid flera metoder att ta reda på vad ett visst plandokument eller en viss del av det egentligen är. Metoder som dock kräver initiativkraft, tid och förkunskaper. Man kan:

- Läs inledningen till planen mycket noga - där kan mycket finnas antytt.
- Fråga ansvariga politiker och tjänstemän: är man väl förberedd har de svårt att bluffa. Tänk dock på att planeringen kan uppfattas olika av olika personer i kommunerna.
- Se på tidigare planer. Ekonomiska flerårsplaner och bostadsbyggnadsprogram görs ju varje år i kommunen. Genom att se på förhållandet mellan vad som sades i de gamla planerna och vad det blev kan man få en viss vägledning när man ska bedöma vad den aktuella planen innebär.

Hur ofta är planerna det de ser ut att vara och hur ofta är de något annat? Detta kan inte mätas på något enkelt sätt. I vårt forskningsprojekt har vi inte heller studerat mer än ett fåtal kommuner. Det enda vi kan säga är att allt det som beskrivits ovan förekommer, men med stora variationer mellan kommunerna. Ibland är planerna precis det som de ser ut att vara. Ibland är de något annat.

För den som vill veta mer:

Mer om planers roll finns i rapporterna om de olika planeringsformerna "Ekonomisk flerårsplanering i kommuner", "Kommunala bostadsbyggnadsprogram" och "Kommunal översiktlig fysisk planering". I vår rapport "Planerande människor i kommuner" betraktas planeringen ur en mer socialpsykologisk synvinkel.

5. PLANERNAS BETYDELSE

5.1 Hur bedömer man planers betydelse?

Planernas betydelse varierar mellan kommunerna. Ibland har de stor betydelse, ibland liten. Vad beror denna variation på?

Låt oss emellertid börja med att säga lite om vad det innebär att planeringen har stor respektive liten betydelse.

En plan är inte något som direkt blir verklighet - underströk vi tidigare. Det krävs ytterligare beslut efter beslutet om planen för att något ska hända. Planens betydelse borde därför kunna mätas genom att man studerar vilken roll planen spelar vid de mer konkreta beslut som följer efter den långsiktiga planeringen.

Att mäta planers betydelse: ekonomisk flerårsplanering

I den ekonomiska flerårsplanen anges t ex vilka investeringar som ska genomföras de närmaste fem åren. Antag att man 1980 säger att en viss idrottsplats ska byggas 1982.

Varje år gör kommunen en budget för det kommande året. I budgeten bestäms mer definitivt vilka projekt som ska genomföras. Ett sätt att bedöma den ekonomiska flerårsplanens betydelse är att se på vilken hänsyn som togs till flerårsplanen när man gör årsbudgeten. Har det någon betydelse vad som sades i flerårsplanen eller inte? När kommunen 1981 gör budgeten för 1982 är det då ett viktigt argument för eller emot ett visst projekt - t ex idrottsplatsen ovan - att det fanns med i flerårsplanen?

Måste projektet ha funnits med i flerårsplanen för att ha en chans att komma med i årsbudgeten kan flerårsplanen sägas ha stor betydelse. Bryr man sig inte om vad som står där så har flerårsplanen liten betydelse.

På motsvarande sätt kan den fysiska översiktplanens betydelse bedömas genom att se på hur den efterkommande detaljplaneringen går till.

Det är inte lätt att på något enkelt och entydigt sätt mäta planernas och planeringens betydelse. Man kan inte bara se på om det blir som det sägs i den långsiktiga planen: Kanske var det en slump som gjorde att planen kom att stämma. Det kan ha varit oförutsägbara händelser som gjorde att en genomarbetad plan inte kunde följas. Man kan inte direkt bedöma planerna och planeringens betydelse genom att se på om de genomförs eller ej.

Planens betydelse måste bedömas genom att se på vilken roll den spelar för annan planering samt vid argumentation och beslut. Hänvisas ofta till planen? Används den som ett viktigt argument? Är den underlag för annan pla-

nering etc? Just genom att följa diskussioner och sammanträden som vi gjort i detta projekt kan man få en ganska klar bild av vad olika plandokument betyder.

5.2 Planeringsprocessen och planen

På senare år har det blivit vanligt att hävda att processen, inte planen, är det viktiga. Planering ska först och främst ses som en inlärningsprocess.

Självklart är planeringen en inlärningsprocess i den meningen att deltagarna lär sig något. Denna självklarhet får dock inte undanskymma att planeringens yttersta mål är att ta fram en plan. Blir det ingen plan eller en plan som ingen bryr sig om så är planeringen i ett centralt avseende misslyckad. Har en verksamhet inte som syfte att ta fram en plan så bör den inte kallas planering.

Att planen ses som det centrala innebär naturligtvis inte att den arbetsprocess som föregår planen är oviktig. Tvärtom, processen är viktig därför att planen är viktig och därför att planernas kvalitet och värde beror av det arbete som lett fram till planen. Det är viktigt att utforma planeringsprocessen så att det finns möjlighet att göra bra planer nu och i framtiden.

Det är här som talet om inlärnin g kan komma in. Man lär sig en del av problemen man hanterar så att man kan komma ett steg vidare nästa gång. Man lär sig en del om varandra så att arbetet går smidigare nästa gång. Man lär sig om sig själv så man vet vad man klarar och var man behöver hjälp. Planeringsprocessen kan läggas upp så att beslutsfattare bereds möjligheter att successivt sätta sig in i planproblemen. Planeringsprocessen kan läggas upp så att berörda medborgare hinner ta ställning och komma med förslag och så att övriga intresserade medborgare hinner bidra med sin kunskap eller sitt engagemang.

5.3 Planering och politik ers beslutsfattande om vad som ska göras idag

Det har blivit vanligt att hävda att det som sägs i planen om vad som ska göras i framtiden inte är det viktiga. Planering sägs först och främst vara ett hjälpmedel för politik ers beslutsfattande idag. Genom de långsiktiga planerna kan vi få en bild av vart dagens beslut leder. Påståenden som dessa har blivit vanligare på senare år.

Även detta påstående innehåller ett korn av sanning. Långsiktig planering kan vara till hjälp vid beslut om vad som ska göras idag. En plan innehåller emellertid avsikter rörande vad som ska göras, inte göras eller kunna göras i framtiden - t ex gälla vilka investeringar som ska genomföras om något år (ifall inget oförutsett inträffar). Planen kan inte bara bedömas utifrån

om den varit ett hjälpmedel för dagens beslutsfattande. Är det så att man inte vill uttrycka några konkreta avsikter om framtiden så ska man inte göra en plan, åtminstone inte kalla det man gör en plan utan t ex en utredning.

Det finns en tendens i dagens planering att uttala så oklara syften med planerna att det inte finns en chans att bedöma om planen uppnått syftet eller ej. Man gararderar sig.

En plans vaga roll: ett exempel

Ur ett förslag till regionplan för stockholmsregionen saxar vi följande:

"Kännetecknande för dagens planeringsprocess är en ständigt pågående växelverkan mellan olika planeringsformer och intressenter. Inget slag av planering, såsom regionplanering och kommunal detaljplanering är överordnat de andra. Det är hela tiden fråga om en ömsesidig anpassning mellan systemets skilda delar. Härvid både bygger regionplaneringen på och samordnar primärkommunala strävanden." (Preliminärt förslag till Regionplan 1978 sid 66).

Är dessa formuleringar något annat än ett sätt att dölja att man inte vet eller vill visa vilken roll den har, eller att man vet att den inte spelar någon större roll?

5.4 Omgivningens betydelse för planerna

Den långsiktiga planeringens betydelse för det kommunala beslutsfattandet varierar. En del av förklaringen till detta ligger i sådant som kommunen inte kan påverka nämnvärt.

Sverige är i stort sett en marknadsekonomi med privat ägda företag. En kommuns utveckling är beroende av hur företagen i kommunen utvecklas och avvecklas. Plötsligt kan något hända: världsmarknadspriser går upp eller ner. Nya produkter konkurrerar ut gamla. Mindre och äldre produktionsenheter läggs ner. Tillverkningen flyttar från ett land till ett annat. Högkonjunkturerna och lågkonjunkturerna kommer och går på ett sätt som kommunen inte kan förutsäga. Kort sagt: kommunens situation är osäker.

När osäkerheten är stor så är långsiktig planering svår. Vet man mycket lite om hur kommunens situation kommer att vara om något år så är det svårt att säga något vetligt om vad kommunen bör göra om något år: hur mycket bostäder som ska byggas och vilka investeringar som ska genomföras. Mycket i planerna genomförs sällan, eftersom det hinner hända så mycket innan det blir dags att genomföra dem.

Osäkerheten varierar dock mellan kommunerna eftersom bl a näringslivets uppbyggnad och situation varierar.

Störst kan osäkerheten vara om det bara finns ett stort industriföretag som dominerar kommunen och särskilt om det tillhör en bransch där stora förändringar är på gång. Finns det många mindre företag med olika branschtillhörighet så kan osäkerheten vara mindre och möjligheten till långsiktig planering större.

Denna möjlighet beror dock också på hur kommunens förhållande till företagen är. Ibland finns sedan länge informella kontakter mellan näringsliv och kommun där man talar om för varandra hur läget är och vad som kan komma att hända de närmaste åren. Är det filial till ett stort multinationellt företag med huvudkontor långt borta vet kanske inte ens filialchefen mycket om hur beslutsfattarna ser på filialens framtid.

Osäkerhet om näringslivets utveckling leder t ex till osäkerhet om hur mycket bostäder som behövs och därmed till osäkerhet om investeringar i gator, ledningar, barnstugor och skolor. Kommer särskilda åtgärder mot arbetslöshet att behöva sättas in? Hur stora kommer skatteintäkterna att bli?

Det finns dock flera osäkra faktorer än näringslivets utveckling. Förändringar i statliga regler kan leda till att kommunen gör om sina planer. Staten kan utöka sina bidrag till vissa verksamheter vilket får till konsekvens att kommunen satsar mer där än man tidigare tänkt sig. Staten kan skära ner sin lånegivning till vissa investeringar. Centrala överenskommelser mellan staten och kommunförbundet kan innehålla rekommendationer om vad kommunerna ska satsa på. Ändrade normer kan också nödvändiggöra förändringar i kommunens planer.

Kommunens roll i genomförandet av de saker kommunen planerar varierar också, vilket påverkar möjligheten till långsiktig planering. Vissa saker genomför kommunen i princip själv, t ex fritidsanläggningar. Andra saker genomför man själv men en förutsättning för genomförandet är att statliga lån och bidrag ges, t ex skolor och i viss mån daghem. Ibland planerar kommunen saker utan att själv direkt kontrollera genomförandet. Det mest betydelsefulla exempel på detta är bostadsbyggandet.

Något förenklat kan bostadsbyggandet i en kommun delas in i tre grupper:

1. Flerfamiljshus- eller småhusbyggande på kommunalägd mark där s k allmännyttiga bostadsföretag håller i exploateringen.
2. Flerfamiljshus- eller småhusbyggande på privatägd mark där privata byggföretag håller i exploateringen.
3. Byggande av enstaka småhus i mindre orter, eller utanför tätort, där den som ska bo i huset i princip ansvarar för byggandet.

Den första typen av byggande kan kommunen tämligen direkt kontrollera, men i de båda andra fallen ligger

mycket utanför kommunens direkta kontroll. Mycket kan därför hända som gör att bostadsbyggandet inte blir som kommunen tänkt sig och som man angivit i bostadsbyggnadsprogrammet. Byggnad av enstaka s k styckebyggda småhus sker helt på enskilt initiativ och kommunen gör egentligen bara prognoser för detta byggande som särskilt i mindre kommuner kan utgöra en stor andel av bostadsbyggandet.

Kommunens möjlighet att planera bostadsbyggande beror dock inte bara på hur stor andel av bostadsbyggandet som hör till kategori 1, 2 eller 3 ovan. Det beror också på kommunens förhållande till de privata byggföretagen. I vissa kommuner finns sedan länge etablerade kontakter där man gemensamt går igenom framtida byggande, vilket kan ge kommunen möjlighet att med hjälp av olika påtryckningsmedel ha en viss kontroll över att projekten genomförs i den tid och på det sätt som sagts.

Många av de saker som kommunen planerar kännetecknas av att en mängd instanser ska ge sitt godkännande eller delta i genomförandet. Enkel matematik säger att ju fler instanser som ska delta desto större är risken att det hakar upp sig på något ställe. Om 10 olika instanser ska delta, och om vi antar att det i varje instans var femte gång uppstår försening, så uppstår det en försening någonstans i processen nio gånger av tio! Att det inte går som kommunen angivit i planerna är då inte så konstigt!

För att bygga ett bostadsområde måste bl a allt detta göras:

- förhandling med markägare - eventuellt markköp
- grundkartor och undersökning av markförhållanden
- anslutning till vatten- och avloppsnät, el-nät m m
- anslutning till vägsystem
- detaljplanering av själva området
- planförslag
- remissförslag
- godkännande av länsstyrelsen
- anbud från byggare - eventuellt exploateringsavtal
- projektering
- byggnadslovsansökan
- själva byggandet

Det säger sig självt att det inte krävs mycket för att något av alla dessa moment tar längre tid än beräknat.

5.5 Traditioners och attityders roll

I förra avsnittet gick vi igenom hur några yttre faktorer, som t ex näringslivssituationen, påverkar

möjligheten till långsiktig planering och vilken betydelse den långsiktiga planeringen kan ha för kommunens beslutsfattande.

Planeringens betydelse sammanhänger emellertid också med egenskaper hos kommunalförvaltning och beslutsfattare. Dessa förhållanden sammanfattas här under rubriken "planeringstradition". Attityden till och intresset för planering kan vara mycket olika. Möjligen kan skillnader i planeringstradition förklaras med skillnader i situation och planeringsbehov, men i regel har andra förhållanden stor betydelse, t ex bakgrund och intresse-riktning hos de "tunga" politikerna och tjänstemännen.

När man talar om planeringstradition är det viktigt att skilja mellan planering i vid mening och planering som leder fram till särskilda dokument. Det finns kommuner med mycket negativ attityd till att föra in mer eller mindre nymodiga plandokument: Sánt är inget för oss, säger ledande politiker och tjänstemän.

Dessa kommuner kan dock sinsemellan vara mycket olika. Ibland finns kanske informella planer hos politiker och/eller tjänstemän som framkommit efter diskussioner med olika intressenter. Det man är negativ till är att fästa ner detta på papper och göra speciella och kanske omfattande plandokument. En informell planeringstradition finns i dessa fall. I andra fall finns kanske inte heller någon informell planering. Ingen kommun kan dock undvika att fundera på framtiden och i så måtto kan man säga att alla kommuner har någon form av långsiktig planering: mer eller mindre genomarbetad, mer eller mindre dokumenterad.

5.6 Utformningens roll

Planernas betydelse beror sist men inte minst på hur de är utformade. Uppläggningsen kan vara sådan att det inte finns en chans för beslutsfattarna och andra att få fram en plan som kan utgöra en bra grund för dagens och framtidens beslutsfattande. Två exempel på detta redovisas nedan, dels hur detaljeringsgraden kan vara så stor att beslutsfattaren inte har en chans att sätta sig in i materialet, dels att underlaget för planen kan vara bristfälligt på grund av dålig koppling mellan olika typer av planering.

Den omöjliga planeringen: Ekonomisk flerårsplan med 2.000 poster

I en av undersökningskommunerna, som ej är extrem, är budgeten och flerårsplanen indelad i cirka 200 delprogram. På driftssidan - som omfattar den löpande verksamheten - finns alltså cirka 1.000 enskilda belopp. I investeringsbudgeten, där det anges hur mycket som ska investeras i olika projekt enskilda år, finns ytterligare nästan 1.000 belopp.

Hur ska politikerna i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige kunna diskutera igenom 2.000 olika belopp? Med den tid som de har på sig är det omöjligt.

Den omöjliga planeringen: Bostadsbyggnadsprogram och barnomsorgsplan utan ekonomiskt underlag

I många kommuner fattas beslut om bostadsbyggnadsprogram vid en tidpunkt, om barnomsorgsplaner vid en annan och om den ekonomiska flerårsplanen vid en tredje tidpunkt under året. Detta innebär att kommunfullmäktige vid beslutet om barnomsorgsplan och bostadsbyggnadsprogram inte kan överblicka kommunens ekonomiska läge. Ibland händer då att kommunen i början av året beslutar om en viss utbyggnad av daghemmen, men fattar ett annat beslut någon månad senare när den ekonomiska flerårsplanen antas.

Dessutom kan redovisningen vara dålig. Språket kan vara svårt, oklart och mångtydigt. Figurer, diagram och kartor kan vara svårbegripliga.

5.7 Att anpassa planerna och planeringen efter situationen

Hittills har vi bara diskuterat hur det är idag och varför det är så. I återstoden av detta kapitel ska vi diskutera för- och nackdelar med några sätt att lägga upp planerna/planeringen i en kommun. Följande nära sammanhängande aspekter på utformningen är viktiga:

- Hur ska hänsyn till osäkerhet tas i planeringen?
- Hur detaljerad ska den långsiktiga planeringen vara? Vilka frågor behöver tas upp i långsiktiga planer?
- Hur decentraliserad ska den långsiktiga planeringen vara?
- Hur ska olika typer av långsiktig planering kopplas till varandra?

Osäkerheten innebär just att man inte vet hur vissa avgörande faktorer kommer att utvecklas, t ex näringsliv och befolkning. Idag bygger långsiktiga planer i regel på en bedömning av vad som är den mest sannolika utvecklingen hos dessa styrande faktorer. Är osäkerheten stor - dvs om även det mest sannolika inte är så sannolikt - är det tveksamt om det är lämpligt att göra denna typ av "entydiga" planer. Alternativet är att göra "villkorliga" planer. Kännetecknet för en villkorlig plan är att dess innehåll är av typen "Om A så P". Man säger inte att man ska göra P om något år. Istället sägs att man ska genomföra det om något år, ifall A inträffar. I planen bör då också anges vad som ska göras om A inte inträffar.

Dagens långsiktiga planer är i verkligheten villkorliga. De är bara avsedda att genomföras om utvecklingen i stort blir som man tänkt sig. Att de är villkorliga framgår dock inte och inget sägs om vad som ska göras om förutsättningarna inte uppfylls. För att planerna ska bli mer användbara och för att de ska bli mer tydliga borde det klart framgå att planerna är villkorliga.

Mot detta kan invändas att planerna blir ännu mer omfattande och svåröverskådliga om man ska ange vad som ska göras givet flera olika förutsättningar. För att undvika detta måste kommunen inrikta sig på att finna de faktorer som dels har stor betydelse för innehållet i de kommunala planerna, dels är särskilt osäkra. Ett mindre antal möjliga utvecklingstendenser får tas fram. För att göra långsiktiga planer mer överskådliga kan man också minska detaljeringsgraden i planerna.

Som framgick i förra avsnittet är t ex den ekonomiska flerårsplanen ofta alltför detaljerad. Det finns inget skäl att idag säga något om vilka korsningar som ska få trafikljus om 4 eller 5 år. Till dess kan ju trafiksituationen ha blivit en annan och behovet därmed vara ett annat. På samma sätt finns det inga vettiga skäl till att staten ska kräva av kommunen att lämna uppgifter om planerad fördelning mellan olika lägenhetsstorlekar i de bostadsområden som ska byggas om 4 eller 5 år. Detaljeringsgraden måste anpassas till osäkerheten som i sin tur beror på hur avlägsen tid det rör sig om. I en femårig plan kan det t ex vara lämpligt att ha en högre detaljeringsgrad de två eller tre första åren och en lägre detaljeringsgrad åren därefter.

Detaljeringsgraden är också beroende av hur centraliserat beslutsfattandet är. I dagens kommuner finns en kommunstyrelse som har ett överordnat ansvar och som i många kommuner fattar alla beslut som rör ekonomiska frågor. Sedan finns nämnder, som social centralnämnd, hälsovårdsnämnd och skolstyrelse. Kommunstyrelsen är i de flesta kommuner överlastad med ärenden och har därför inte möjlighet att ägna längre tid åt varje sak. Det finns, som framgick av exemplet i föregående avsnitt, inte en chans för kommunstyrelsen att överblicka en detaljerad ekonomisk flerårsplan. Undantag är möjligen de allra minsta kommunerna.

En utväg ur detta vore att ge nämnderna större inflytande över t ex hur pengar ska fördelas och vad personalen ska syssla med. Kommunstyrelsen skulle nöja sig med att bestämma hur stor klumpsumma varje nämnd fick disponera och besluta om de största investeringarna. Ansvaret för hur nämndens pengar användes skulle sedan helt falla på politikerna i nämnden.

Det finns naturligtvis svårigheter med en sådan decentralisering. Svårigheter som ligger på flera plan:

- Samordning: Risken att olika nämnders verksamhet inte blir samordnad när var och en bestämmer själv. Å andra sidan är det i regel samma politiska majoritet i nämnderna och partierna kan styra ledamöterna i nämnderna så att samordning uppnås.
- Kunskap om detaljer: Kan kommunstyrelsen fördela resurser mellan nämnderna utan att känna till en massa detaljer om vad pengarna kan användas till i olika nämnder?
- Psykologiska faktorer: Många ledande kommunalpoli-

tiker känner sig trots allt mer hemma bland konkreta projekt än bland mål, övergripande beslut och miljonbelopp.

- Maktfördelning: Kommunstyrelsepolitikerna avhänder sig självklart viss makt om nämnderna själva får besluta hur pengarna ska användas. Det kan vara svårt att acceptera detta för starka politiker som varit vana att fatta nästan alla beslut.
- Kompetens: Politikerna kan också vara osäkra på kompetensen hos kollegorna i nämnderna.

Vi kan dock inte se någon annan utväg än att ge nämnderna ökat inflytande. I de flesta kommuner är verksamheten nu så omfattande att kommunstyrelsen inte har en chans att anta genomarbetade planer som täcker all kommunal verksamhet.

5.8 Hur bör planerna förhålla sig till varandra?

En annan viktig fråga är hur olika typer av kommunal planering ska kopplas till varandra. Idag finns en nästan oöverskådlig mängd av planer.

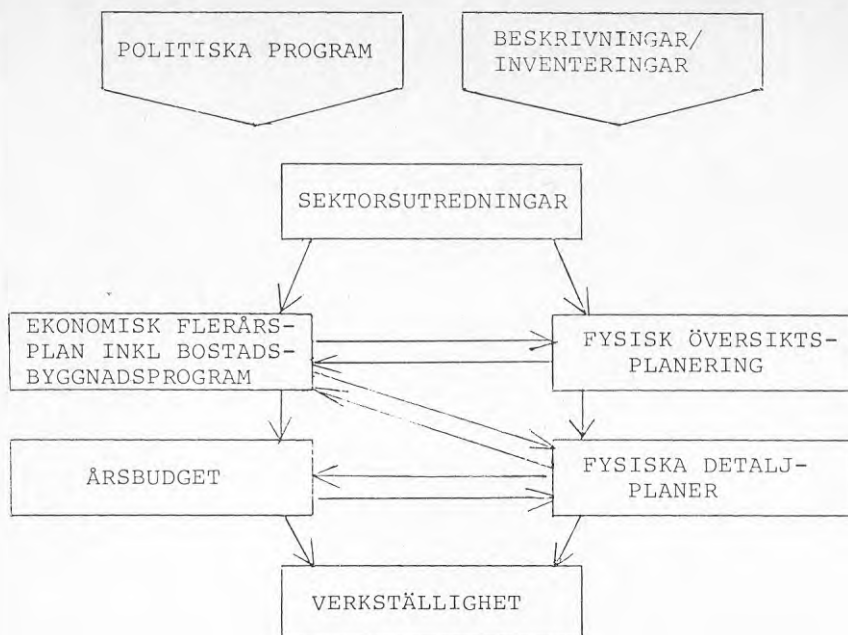
Vi beskrev i kapitel 2 tre typer av långsiktig planering:

- Fysisk översiktsplanering
- Ekonomisk flerårsplanering
- Kommunala bostadsförsörjningsprogram

Beroendeförhållandet mellan ekonomisk flerårsplanering och bostadsbyggnadsprogram är dock så stora att de lämpligen beslutas vid samma tidpunkt och ses som en plan.

Det är också viktigt att klart skilja planer innehållande tämligen konkreta beslut från inventeringar och överväganden rörande allmän inriktning av viss verksamhet/ sektor. De senare bör i klarhetens namn kallas utredningar.

Den kommunala långsiktiga planeringen skulle därmed kunna beskrivas med följande boxar och pilar:



Denna komplicerade figur är naturligtvis en grov förenkling. Vi har t ex utelämnat alla pilar från de politiska programmen 1) och inventeringarna till övriga boxar. Vi tar inte heller upp vad som påverkar partiprogrammens innehåll. (De kan t ex vara påverkade av olika kommunala utredningar.) Grundtankarna i figuren är följande:

- De politiska partiernas kommunala program - eller rättare sagt majoritetens program - bör vara utgångspunkten och påverkar innehållet i samtliga de utredningar och planer som nämns.
- För olika sektorer - trafik, barnomsorg, energi osv - kan det vara nödvändigt med utredningar för att klargöra nuläge och utvecklingstendenser, samt för att fastlägga riktlinjer på kommunens handlande. Dessa sektorsutredningar/sektorsprogram påverkar sedan innehållet i fysiska översiktsplaner och vad resurser avsätts till i den ekonomiska flerårsplanen.
- Den fysiska översiktsplanen påverkar den ekonomiska flerårsplanen (inklusive bostadsbyggnadsprogram) genom att ge kunskap om t ex vilka områden som kan vara aktuella för bebyggelse. Samtidigt finns en påverkan åt andra hållet genom att den ekonomiska

1) De politiska programmen omfattar här naturligtvis mer än de utslätade blad som skickas ut i valtider. Internt finns mer omfattande och detaljerande ställningstaganden i olika typer av dokument och protokoll, särskilt i de större kommunerna.

flerårsplanen ger en bild av resurstillgång och och ambitionsnivåer.

- Liknande samband finns mellan fysiska detaljplaner och årsbudget. Detaljplanen måste vara (kommunal-) ekonomiskt realistisk och årsbudgeten innehålla anslag för investeringar och driftskostnader i samband med bebyggelsen.

Det är svårt att säga något mer detaljerat om hur planeringen i en viss kommun bör förändras utan att se närmare på hur just den kommunen fungerar. Vilka rutiner finns idag och vilka personer har vilken kompetens? De huvudprinciper vi skissat ovan tror vi ändå kan vara av betydelse i de flesta kommuner, även om utformningen i detalj måste anpassas till lokala förhållanden - som Kommunförbundet pliktskyldigast brukar säga - och härmed också vi!

För den som vill veta mer:

Olika planeringsformers betydelse liksom hur de kan utformas diskuteras i följande rapporter från projektet: "Ekonomisk flerårsplanering i kommuner", "Kommunala bostadsbyggnadsprogram" och "Kommunal fysisk översiktsplanering".

Kommunens beroende av företagen, som vi inte har studerat närmare, finns ingående behandlat i Maunsbach T & Mårtensson B, Samhällsplanering - sex fallstudier. Byggeforskningen R31-32:1978.

6. PLANERINGENS VÄRLD

6.1 Människorna

Den planerande tjänstemannen och den planerande politiker har vissa mål, attityder, normer, kunskaper och sätt att handla. Alla sorters människor kan hittas i planeringens värld.

De planerande människorna arbetar inte i ett vacuum. I arbetet deltar och berörs en rad tjänstemän och politiker. Det finns förväntningar om vad andra ska göra och det etableras rangordningar mellan olika personer och grupper.

Ska man förstå varför planeringen har det förlopp den har, varför sammanträden kännetecknas av vissa mönster, etc, måste man vara medveten om dessa aspekter.

6.2 Politikern

Låt oss börja med att se på vilka egenskaper politiker kan ha. Skillnader kan finnas i en mängd avseenden, vid sidan av de rent politiska skillnaderna.

Vad grundas t ex politikerns ställningstaganden på för överväganden? Några är främst intresserade av hur en viss del av kommunen berörs, andra ser på hur egna intressen påverkas. Politikern kan försöka att, utifrån sin ideologi, själv bedöma vilket beslut som är bäst för kommuninvånarna som helhet, men det kan också vara så att han eller hon alltid röstar som de ledande i partiet säger utan att tänka efter speciellt mycket.

Det kan finnas skillnader i synen på motsättningar mellan partier. Vissa anser att det finns stora motsättningar, andra att partierna egentligen är överens i allt.

Uppfattningar om tjänstemännen kan variera allt från att de är goda lojala medarbetare till att de är motståndare som vill ta makten från politikerna. Politikern kan tycka att tjänstemannen bara ska verkställa beslut, men också att tjänstemannen själv ska ta initiativ och slåss för egna förslag.

Politikerns kontaktnät är en annan viktig punkt. Vissa personer med politiska uppdrag är ganska isolerade, andra känner och träffar många i kommunen. Vissa har goda kontakter inom sitt parti och inom andra organisationer, andra har mest kontakt med tjänstemännen.

Planering ser vissa som onödigt, andra som räddaren i nöden. Vissa politiker ser planering som ett hot och ledande till farliga låsningar och ökat inflytande för tjänstemännen.

Politikerna är naturligtvis också mycket olika när det gäller personliga egenskaper som kunskaper, mod, ambition och uppträdande.

Bland politikerna finns de som haft kommunala uppdrag i trettio år och sådana som är helt nya. Vissa slutar snart med politiken. Andra går vidare uppåt i den politiska karriären.

Här finns många intressanta frågor som vi bara snuddat vid i vårt projekt: Vilka blir idag politiker? Hur formas de av den situation som de hamnar i och hur påverkar detta innehållet i besluten?

6.3 Tjänstemännen

Liksom politiker är olika och drivs av olika motiv är tjänstemännen olika och drivs av olika bevekelsegrunder. Vissa tjänstemän drivs av ett allmänintresse, utifrån en önskan att förbättra förhållandena för människorna i kommunen, andra handlar utifrån sektorsintressen och slåss för den egna förvaltningen, det egna kontoret, återigen andra drivs av personliga motiv, de vill kanske skaffa sig makt, bli populära etc.

Tjänstemännens syn på politiker varierar. Några anser politiker vara inkompetenta eller offer för irrationell påverkan. Andra anser att politikerna gör det bästa möjliga av en svår men nödvändig arbetsuppgift. Några ser politikerna som människor som man måste styra och leda, andra ser det som självklart att politikerna ska styra tjänstemännen.

Chefernas syn på den underordnade personalen - eller medarbetarna som det numera heter - varierar. En del är auktoritära och anser att de underordnade måste styras. Andra försöker stimulera medarbetarna och ge dem mer ansvarsfulla uppgifter. Vissa är hycklare - ger sken av en demokratisk stil men bestämmer själv om konflikter uppstår.

Tilltron och attityden till planering kan variera. En del tjänstemän har en stark tro på planering och anammar utan kritisk granskning nyheter från centralt håll. De vill vara först med det nya. Andra ser planering som nödvändig - i måttliga mängder! Vissa ser det som onödigt - det har ju gått bra utan en massa planer tidigare! De avfärdar nyheter utan att sätta sig in i dem.

Det finns tjänstemän som ofta tar initiativ och driver frågor hårt utan rädsla för konflikter. Andra tar initiativ men kompromissar gärna eller agerar bakom kulisserna. Man kan också finna tjänstemän som nästan aldrig tar initiativ eller slåss för några förslag - de tycker allt är bra som det är eller så har de resignerat. Vissa passar inte in alls - blir avvikare och problemfall.

6.4 Samarbete och samordning

Just genom mångfalden av personer, med olika utbildning, bakgrund, personlighet och intresse, finns i förvaltningarna öppna eller dolda konflikter. Det kan vara mellan enskilda tjänstemän inom en avdelning, mellan olika avdelningar, mellan politiker och tjänstemän osv.

Ett sedan länge diskuterat problem är just hur samarbetet mellan olika delar av förvaltningen ska kunna förbättras. Varje förvaltning borde se till kommunens bästa och inte bara tänka på den egna sektorn. Revirtänkande måste bort. Samordning har också blivit ett av de stora modeorden i planeringsvärlden. Att säga samordning är dock lättare än att uppnå den - särskilt som var och en ger sin speciella tolkning åt ordets innebörd.

En rad metoder har också använts för att förbättra samordning och samarbete. Det har förekommit:

- Organisationsförändringar: Centrala planeringskontor bildas bl a för att ta fram ett enhetligt statistiskt material. Alla förvaltningar ska utgå från samma prognoser. Samordnare anställs.
- Bildande av speciella samordningsgrupper och samarbetsgrupper: Förvaltningschefer träffas regelbundet för att ge synpunkter på planförslag. Personal ute på fältet möts för att diskutera frågor gemensamma för skolförvaltning, socialförvaltning och fritidsförvaltning.
- Ändrade rutiner: Planer skickas på remiss så att alla ska få säga sitt.
- Nya dokument införs: De s k gemensamma planeringsföresättningarna (GPF) ska bl a se till att allt blir samordnat - och bryta revirtänkande.

Sällan går det som man tänkt sig. Att lösa samordningsproblem är svårt, särskilt om man inte klargjort ordentligt vad problemet är. Samordning är ett begrepp med vaga konturer. Mycket kan göra att det går snett.

- Skilda sätt att uttrycka sig inom olika delar av kommunalförvaltningen. Man har svårt att riktigt förstå vad andra uppfattar som problem och deras idéer till lösningar.
- Attityder och förutfattade meningar. Man har en viss bild av "galningarna" i de andra förvaltningarna och tar dem inte på allvar.
- Status- och revirtänkande lever kvar. Man vill hävda sin position och sin avdelning och är inte intresserad av samarbete.
- Oklara eller orealistiska eller motstridiga förväntningar om vad en samordningsgrupp ska göra eller ett dokument vara bra för.
- Allmänt ointresse och ovilja till förändringar.

Bättre samordning och bättre samarbete skapas inte med diktat. Det krävs att förslagen är diskuterade och accepterade av dem som berörs av förändringen. Annars stannar förändringen på ytan.

Samordning kan misslyckas därför att kunskaperna saknas. Samordnad fysisk-ekonomisk planering kräver kunskaper om genomförandekostnader, vilka kan vara svåra att bedöma från översiktliga planer. Att säga något om planers

sociala konsekvenser är inte lätt - och vad hjälper det då om socialförvaltningen får komma med synpunkter!

6.5 Kommunanda

I kommunen finns vissa etablerade mönster som kan vara mycket svåra att ändra på. Ibland talas om en speciell "kommunanda" - som kan skilja sig mycket från kommun till kommun.

I vissa kommuner vill man vara först med allt. Nya planeringssystem och nya arbetsmetoder prövas. Det dräller av försöksverksamhet och projekt. I andra kommuner ligger man lågt - man väntar till metoderna är beprövade. Man anser sig inte ha råd att göra några misstag. Löpande ärenden går före allt annat. Misstänksamheten mot förändringar är stor.

Öppenheten varierar också. Ibland tar man upp problem och konflikter. I andra fall diskuteras kontroversiella frågor bara man och man emellan. Skvallret är omfattande. Ibland finns en skenbar öppenhet där alla ska vara kompisar men där försök att ta upp allvarigare frågor till diskussion skämtas bort.

Sättet att fatta beslut uppvisar skillnader. Ibland är det på gammaldags vis chefen som bestämmer, utan att fråga några andra vad de anser. Ibland ska alla vara överens innan beslut fattas. Den moderna "skendemokratin" förekommer också.

Inom den politiska sfären kan motsvarande underförstådda regler finnas. I vissa kommuner är det viktigt att alla partier är överens, t ex i budgetfrågor. Känsliga frågor läggs åt sidan. I andra fall är motsättningarna öppna och debattlusten stor. Det kan också finnas stränga informella regler om vem som får göra vad under sammanträdena, t ex i nämnder och styrelser. Den nykomling som yttrar sig eller ställer frågor ses inte alltid med blida ögon av de som är gamla i gården.

6.6 Är det trögt i kommunerna?

Det sägs att den kommunala förvaltningen är byråkratisk, ineffektiv och trög. Det tar en evinnerlig tid innan saker och ting blir klara.

Är då detta en korrekt bild? Är förvaltningen ineffektiv? Något entydigt svar kan vi inte ge, dels finns variationer mellan kommunerna, dels har vi inte studerat mer än ett fåtal kommuner, dels beror svaret på vad man jämför med. Jämför man med förvaltningen i vissa andra länder kan den svenska framstå som ett mönster av effektivitet. Jämför man med hur det idealiskt skulle kunna vara tycks trögheten vara betydande.

Vi ska i detta avsnitt inte försöka ge en bild av hur det normalt är i en kommun. Vårt syfte är istället att peka på några saker som kan göra att tröghet förekommer. Tre typer av tröghet, indelade efter vad orsakerna till

trögheten är kommer att urskiljas:

- rationell tröghet, dvs där orsaken är sådan att trögheten är välmotiverad
- organisatorisk tröghet, dvs där trögheten sammanhänger med hur verksamheten lagts upp
- normberoende tröghet, dvs där trögheten beror av vissa normer och attityder i förvaltningen

I verkligheten samverkar dessa orsaker, men det kan vara klargörande att diskutera dem var för sig.

6.7 Varför det kan vara trögt: rationell tröghet

Att en utredning eller en plan tar tid att få färdig kan bero på ett krav på allsidighet. De politiker som ska fatta beslut vill ha ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Därför skickas planförslag t ex till alla nämnder för synpunkter innan beslut fattas. Självklart tar detta tid, särskilt som någon nämnd alltid kommer med sitt svar senare än vad de skulle! Kravet på att planen ska bli bra går före kravet på att det ska gå snabbt.

Å andra sidan kan det gå slentrian i att skicka runt saker på remiss och allsidighet kan kanske uppnås på snabbare sätt, t ex genom ett sammanträde.

En annan förklaring till att en plan kan ta tid att få färdig är att den kan vara politiskt eller tekniskt besvärlig. Kanske finns inget förslag som politikerna tycker är tillräckligt bra. Tjänstemännen får börja om igen eller så begravs frågan i en skrivbordslåda. Detta behöver alltså inte tyda på ineffektivitet utan kan bero på att det är en ovanligt besvärlig fråga.

Ibland tar en sak lång tid därför att andra saker måste göras först. Resurserna räcker inte till att göra allt på en gång. Det kan också vara så att den tjänsteman som jobbat med frågan byter jobb och det tar tid för en efterträdare att komma in i jobbet eller att han/hon blir sjuk, har semester eller privata problem.

6.8 Varför det kan vara trögt: organisatorisk tröghet

Trögheten kan också sammanhålla med organisatoriska faktorer. Ett exempel på detta är de många led som i större kommuner finns mellan dem som gör det egentliga arbetet och den som fattar besluten.

Den hierarkiska uppbyggnaden försvårar kommunikation, vilket förresten också spridda arbetslokaler kan göra. Missförstånd och oklarheter uppstår lätt när information ska överföras t ex från kommunalrådet till förvaltningschefen och vidare till den tjänsteman som ska göra utredningen.

"På ett konsultkontor arbetar en tekniker med ett projekt. Vid ett visst tillfälle redovisar han sina resultat för sin chef som rafsar ihop ritningar och skisser och rusar iväg till kommunalkontoret. Där redovisar han resultaten för en tekniker som senare gör en dragning för sin chef. Denne redovisar för de förtroendevalda i byggnadsnämnden. En ledamot i byggnadsnämnden gör senare en dragning för sin partigrupp och någon politiker talar med folk han känner och får synpunkter som sedan förs hela vägen tillbaka. Om synpunkterna kommer fram är det ett under om de verkligen är relevanta."

Reimers (1980)

Utredningen får kanske inte den inriktning politikern tänkt sig och så måste vissa saker göras om. I den hierarkiska organisationen tar det också lång tid att kontrollera detaljer. Först måste man få tag i den upptagne chefen som sedan i sin tur kan behöva tala med det lika upptagna kommunalrådet.

Särskilt om det är oklara direktiv kan mycket tid förspillas därför att det inte finns direktkontakter mellan handläggare och uppdragsgivare. Detta förstärks av att inte tillräckligt med tid läggs ner i början på att precisera vad det egentligen är som ska utredas och varför. Istället kastar man sig in i inventeringar med hopp om att den vägen komma vidare, inventeringar som då ofta visar sig vara oanvändbara.

6.9 Varför det kan vara trögt: sociala faktorer

Det finns också sociala mekanismer i trögheten som lätt gör att trögheten består. Om det normalt tar en viss tid att göra en sak så förväntas att det ska ta denna tid. Ingen kräver något annat. Att göra saken snabbare än denna normaltids kan ha flera nackdelar:

- Ens överordnade kan tro att det är slarvigt gjort: "Det här gick så snabbt så det kan knappast vara ordentligt gjort".
- Det kan uppfattas som kritik av andra. Gör jag en sak mycket snabbare än mina arbetskamrater kan man tyda det som att de är ineffektiva.
- Att göra en sak snabbt kan tolkas som att man inte har så mycket att göra. Vill man framstå som hårt arbetande måste man ge sken av att vara upptagen. Detta innebär att alla nya arbetsuppgifter blir liggande ett bra tag innan man börjar med dem. Att saker tar lång tid bevisar hur hårt man arbetar - och att avdelningen behöver mer resurser!

Tillsammans bidrar detta till att alla faller in i ett visst mönster och en viss arbetstakt.

En bidragande orsak kan också "snällhet" vara. Man tar inte upp till en allvarlig diskussion om någon arbetar ineffektivt och inte blir färdig i tid. Vissa tjänste-

män gör ingenting, men ingen tar itu med det utan man nöjer sig med att skvallra. Man låter olämpliga chefer sitta kvar fastän de påverkar hela avdelningens arbetsmöjligheter på ett negativt sätt.

Ett exempel på tröghet:

från vår rapport om "Planerande människor i kommunen".

I april 1976 lades en motion i kommunfullmäktige. Den krävde att en plan skulle upprättas för att åtgärda ett oklart problem. Motionen remitterades till 6 nämnder/förvaltningar. Svaren kom in under hösten 1976. Det sista kom i november. I mars 1977 föreslår stadskansliet att arbetsutskottet ska föreslå kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att ge sociala centralnämnden i uppdrag att skapa en parlamentarisk kommitté som ska upprätta en plan. Detta beslutas. Endast motionären yttar sig i kommunfullmäktige. Ett år har gått och denna tidsåtgång kan förklaras med kravet på allsidighet (remissbehandlingen), långa handläggningstider hos nämnderna och stadskansliet (sammanhängande med låg prioritering och ett hierarkiskt system).

Under 1977 händer ingenting. Sociala centralnämnden hänskjuter uppdraget till en arbetsgrupp som tillsatts i annat syfte. Denna grupp prioriterar naturligtvis sin ursprungliga uppgift. Uppdraget "försvinner" i praktiken eftersom ingen i förvaltningen driver frågan.

I januari 1978 frågar motionären i fullmäktige vad som hänt och sociala centralnämnden svarar redan i februari att det nog är bäst om frågan handläggs direkt under kommunstyrelsen. I april 1978 beslutar kommunstyrelsen detta och fem ledamöter utses. Två år har gått sedan motionen lades och arbetet ska nu börja.

I juni 1978 hölls kommitténs första sammanträde. En ledamot saknades och han hade sagt att han egentligen inte hade tid att sitta i kommittén. De som utsågs hade redan en massa uppdrag och har inte tid att tänka på frågorna mellan sammanträdena. En avsevärd tid gick åt på varje kommittésammanträde för att finna en gemensam lucka för nästa sammanträde i fem fyllda almanackor.

När kommittén träffades framkom att ingen hade särskilt bråttom. "Man kan räkna med att en utredning som denna tar några år." Dessutom framkom att ingen hade en klar uppfattning om vad som egentligen skulle göras. Utredningens sekreterare kom att fungera både som pådrivare och idégivare. Politikernas roll blev att tycka till om ett antal promemorior som skrevs av henne.

Under 1978-79 hölls ett antal sammanträden med föredragningar av olika kommunala tjänstemän, möte med företag, studiebesök i några kommuner som genomfört liknande projekt etc. Fortfarande var politikerna osäkra på vad som egentligen var kommitténs uppgift. Sekreteraren drev emellertid på och erbjöd sig att skriva ett förslag till slutrapport under sommaren 1979. Det framlagda förslaget diskuterades i slutet av september och ledde till betydande förvirring. Ledamöterna i kommittén kunde inte ta ställning, utan måste konsultera ledande politi-

ker i respektive parti. Nya utkast producerades. Sammanträden ställdes in. Tiden gick...

Till sommaren 1980 kom politikererna överens om ett enligt den allmänna uppfattningen innehållslöst förslag - som sedan ska skickas på remiss.....

I en trög miljö ställs stora krav på den person som vill verka för en förändring. Personen måste ha ett visst förtroendekapital - annars lyssnar andra inte så noga. Han/hon måste ha goda kunskaper, så att förslaget även i detaljer ser ut att kunna fungera. Det gäller att kunna presentera idén på ett pedagogiskt och klart sätt. Sist men inte minst gäller det att ha intuition och lägga fram förslaget vid rätt tidpunkt!

Det är inte många som uppfyller dessa krav och det är naturligtvis en förklaring till att trögheten lätt består när den väl uppstått. Mycket kan hända innan personer uppfyller dessa krav: Man byter jobb, börjar skyla på andra, accepterar trögheten eller gör bort sig och blir stämplad som en galning. Trögheten leder lätt till resignation och brist på intresse. En cheftjänsteman hade som desperat motto: "Här gäller det att resignera med bibehållen entusiasm!"

6.10 Olika typer av tröghet

Tröghetens yttre former varierar. Två extremer är följande:

Den stressade föränderliga trögheten

Denna tröghet kännetecknas av att i stort sett alla är stressade. Man har bråttom och oerhört mycket att göra, utan att några planer/beslut kommer ur systemet. Det blir alltid någon central person som inte hinner med att göra det som ska göras i tid. Det blir alltid någon av mängden instanser som ska ge synpunkter som är kritiska. En kombination av krav på allsidighet och demokrati, samt motsättningar mellan inblandade parter i en stor förvaltning, leder till blockeringar. Omorganisationer och ändringar i planeringssystemet sker ständigt, men tycks inte leda till mycket.

Den lugna konstanta trögheten

Denna tröghet kännetecknas av händelselöshet. Får initiativ till förändringar och få faktiska förändringar. Arbetstakten är förhållandevis låg och det har alltid varit så. Kraven och förväntningarna är låga. Man faller in i en rutin av mycket småpratande och långa kafferaster. Snällheten dominerar hos både politiker och tjänstemän. Man accepterar de arbetsformer och rutiner som man alltid haft.

6.11 Avslutning: Om snabbhet

Vi har hittills uppehållit oss länge vid tröghet, men det händer också att det plötsligt blir bråttom, vilket följande exempel belyser:

Kommunalrådet rusar in till chefstjänstemannen och utbrister:

"Nu har Pettersson i norra kommundelen ringt och skällt igen om plogningen. Se till att det blir fixat omedelbart!"

"Stålverket ska byggas ut med flera tusen jobb - planering - bostadsbyggande - allt måste gå med blixtfart. Sammankalla omedelbart alla ansvariga!"

"Länsstyrelsen hotar med att säga nej till vår stadsplan. Vi måste snabbt sätta igång med alternativa planer i orten. Jag har ju lovat att bostadsbyggnad ska börja där nästa år."

"Vi måste få någon ordning på den här hopplösa förvaltningen. Skriv ihop ett förslag till omorganisering så vi blir av med den där besvärlige Andersson. På måndag måste det vara klart. Vi ska ta det direkt i kommunstyrelsen."

Detta var illustrationer av hur det ibland kan gå extremt snabbt från idé till beslut. Hårda påtryckningar och hård prioritering kan resultera i att ärenden och planer behandlas extremt snabbt.

Villkoren för att det ska gå snabbt är bl a:

- någon tillräckligt "viktig" person driver frågan hårt internt
- yttre tryck existerar
- snabbhet är faktiskt (formellt respektive tekniskt) möjlig.

Hur inverkar snabbheten på t ex kvaliteten? Den som stod för det yttre trycket och ville ha en förändring till stånd känner sig möjligtvis tillfreds med ett snabbt skede. Snabbheten är dock riskabel ur följande aspekter:

- det kan bli hastverk med låg kvalitet (vilket kan leda till tröghet i senare led)
- annat blir liggande ännu längre
- rutiner rycks sönder

Lagom är bäst!

För den som vill veta mer:

Detta kapitel bygger främst på följande två rapporter från projektet: "Planerande människor i kommunen" och "Samordning i kommuner". Den teaterpjäs som skrivits inom projektets ram belyser en hel del av frågeställningarna som tagits upp i kapitlet. Rapporten Förebilder och beteende i kommunal planering av L Mellström & S Wiberg (Byggforskningen R61:1977) kan också rekommenderas.

7. DEMOKRATI I PLANERINGEN?

7.1 Hur går planeringen till?

En viktig fråga om den långsiktiga planeringen är vem eller vilka som har makten över planeringen. Hur demokratisk är egentligen planeringen i kommunen? Vilken roll spelar enskilda politiker, de politiska partierna, tjänstemännen, intresseorganisationer, staten och medborgarna?

Som bakgrund till diskussion om dessa frågor ska vi ge en kort beskrivning av det yttre förloppet vid framtagandet av olika typer av långsiktiga planer. Observera att det är en grov beskrivning av förloppet - som vanligt finns stora skillnader mellan kommunerna!

Hur en plan görs (1): Ekonomisk flerårsplanering

Arbetet med den ekonomiska flerårsplanen börjar med att drätselkontor/ekonomikontor gör anvisningar som, efter godkännande av ledande politiker, skickas ut till de olika förvaltningarna. I anvisningarna finns underlagsmaterial av olika slag, t ex vilken befolkningsutveckling förvaltningarna ska utgå från och vilken kostnadsutveckling de ska räkna med.

På förvaltningarna börjar ansvariga tjänstemän fundera på vilka investeringar som behövs och vilka nya tjänster som borde införas de närmaste fem åren. Olika avdelningar lägger synpunkter. Kostnader för olika saker beräknas. De ledande tjänstemännen inom förvaltningen utarbetar ett slutligt förslag till vad som bör finnas med i den ekonomiska flerårsplanen.

Detta förslag tas sedan upp i nämnden, där politikerna sitter. I de flesta fallen sker endast obetydliga förändringar vid behandlingen i nämnden. Förslaget skickas sedan till drätselkontor/ekonomikontor eller dylikt.

Förvaltningarnas förslag sammanställs här. Vanligen upptäcker man då att förvaltningarnas förslag tillsammans är orealistiska. Det måste prutas. Den politiska behandlingen i kommunstyrelsens budgetberedning vidtar nu. I budgetberedningen sitter de 3-5 "tyngsta" politikerna i kommunen. Förvaltningscheferna kallas till budgetberedningen och får motivera sina förslag. Därefter går budgetberedningen igenom förvaltning för förvaltning och skär ner så att den totala budgeten får en rimlig nivå. Skatter och avgifter kan naturligtvis också höjas.

Innan budgetberedningen lägger sitt förslag kan man inom de olika partierna ha diskuterat övergripande frågor inför beslut om budget/flerårsplan.

Budgetberedningens förslag går sedan till kommunstyrelsen och därifrån vidare till kommunfullmäktige. Varken i kommunstyrelsen eller fullmäktige brukar några stora förändringar ske. De ledande politikerna i majoriteten sitter ju i budgetberedningen.

Hur en plan görs (2): Kommunala bostadsbyggnadsprogram

Staten har ålagt kommunerna att göra bostadsbyggnadsprogram. Arbetet med planerna börjar därför i regel inte förrän de statliga anvisningarna kommer till kommunen. Detta sker just innan sommaren och det egentliga arbetet börjar efter semestrarna.

Enligt dessa anvisningar ska bostadsbyggnadsbehov beräknas och ligga till grund för förslaget till bostadsbyggnadsprogram. En hel del beräkningsarbete måste därför ske, t ex rörande befolkningsutveckling, hushållsstruktur, utrymmeskrav och liknande. Detta sköts i regel helt av en eller flera tjänstemän t ex inom fastighetskontoret eller liknande.

Förslag till bostadsbyggnadsprojekt är nästa steg. Ofta utgår tjänstemannen då från föregående års program. Han/hon kollar vilka projekt som fortfarande är aktuella och kontaktar stadsbyggnadskontor eller motsvarande för att få reda på hur långt den fysiska planeringen hunnit. Med bl a detta som grund - och någon kontakt med ledande politiker - lägger tjänstemannen fram ett förslag till program.

Den politiska behandlingen vidtar sedan, bl a i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Det allmänna intrycket är att det inte sker några nämnvärda förändringar i programmetts innehåll vid den politiska behandlingen.

Senast 1 februari ska programmet skickas in till staten.

Hur en plan görs (3): Fysisk översiktsplanering

Ekonomiska flerårsplaner och bostadsbyggnadsprogram görs årligen. Fysiska översiktsplaner görs i princip när kommunen anser att det finns behov, eller när påtryckningarna från externa intressenter, som t ex länsstyrelsen, blir hårda. Bakgrunden kan t ex vara att man inte riktigt vet var i en viss ort man ska bygga bostäder. Ofta är det tjänstemännen som tar kontakter med politiker och argumenterar för att ett planarbete ska sättas igång.

Ibland utnyttjas konsulter för att göra översiktsplaner, särskilt i mindre kommuner.

Ett första steg kan vara att göra ett "program" innehållande riktlinjer för själva planarbetet, t ex vilken typ av bebyggelse det ska vara och hur mycket service som ska finnas, när planen ska vara klar och vem som ska arbeta med den. Vanligen gör tjänstemannen själv detta program.

En rad tekniska utredningar måste göras i ett tidigt skede. Hur är mark- och terrängförhållanden? Geologiska undersökningar och framställning av kartmaterial kan vara nödvändigt. Kapaciteten hos vatten- och avloppsnät måste undersökas osv osv.

Samtidigt börjar tjänstemannen/arkitekten skissa på förslag: Var ska bostadsområden ligga, var ska service och eventuella arbetsplatser ligga? Hur ska trafiken anslu-

tas till närliggande större gator och vägar?

I början har man kanske flera planalternativ, men snart låses själva grunddragen i planförslaget fast. Informella kontakter med ledande politiker kan förekomma i detta skede liksom information till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. Det blir allt vanligare att kommunstyrelsen ansvarar för den översiktliga fysiska planeringen.

När huvuddragen är klara arbetar tjänstemännen vidare med olika mer speciella frågor och snart finns ett färdigt förslag till områdesplan. Detta tas upp för diskussion i byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen.

Beslut kan då fattas om en utställning av planförslaget t ex i kommunalhuset, biblioteket eller liknande. Allmänheten kan komma med synpunkter under utställningstiden, men gör det i regel inte. Samråd kan ske med länsstyrelse och vissa andra intressenter.

Efter detta sker större eller mindre ändringar i planförslaget och därefter vidtar den vanliga politiska behandlingen: byggnadsnämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Vissa skillnader kan noteras när det gäller de olika planformerna. Det är t ex nästan enbart i samband med den fysiska översiktsplaneringen som utställningar, samråd och ibland försök med bredare deltagande från allmänheten har förekommit. Förhållandet mellan politiker och tjänstemän är däremot ungefär densamma: tjänstemännen tar fram förslag och är i regel också de som tar initiativ medan politikerna står för slutlig granskning och godkännande av förslag.

7.2 Demokratisk planering - vad är det?

Hur ska en demokratisk kommunal planering se ut? Vad menas med begreppet demokrati i detta sammanhang? Detta är en fråga som ges olika svar inom olika ideologier. Låt oss här nämna några punkter som är centrala för den syn på demokratin som vi har:

- Om planering är demokratisk eller ej har inget att göra med planernas innehåll. En innehållsligt bra plan kan vara odemokratiskt framställd. En demokratiskt framställd plan kan vara dålig.
- Beslut om planerna ska fattas av representanter för medborgarna utsedda i fria val. Partierna har en central roll som åsiktsbildare och åsiktsförmedlare. Detta innebär ett avståndstagande gentemot bl a följande system:
 - professionella system, där experter representerande olika kunskapsområden fattar beslut
 - korporativa system, där representanter för olika intressegrupper fattar besluten
 - anarkiska system, där den som vill deltar vid besluten enbart representerande sig själv.
- Det ska råda klarhet om vad kommunens handlings-

befogenheter är. Politiker och tjänstemän måste kunna veta och medborgare lätt få reda på vad t ex kommun och stat har eller inte har ansvar för. Detta är en förutsättning för att medborgaren ska veta vem man ska vända sig till om något ska påverkas.

- Besluten och därmed planerna måste gå att ändra om nya krav och ny information kommer fram. Det måste framgå under vilka villkor och av vem planerna kan ändras. En sammanvägning måste dock ske gentemot det ur demokratisynpunkt viktiga kravet att fatta de beslut och löften om framtida handlande ska vara bindande.

Historiskt sett finns i Sverige en lång tradition av kommunalt självstyre. Utvecklingen har gått från äldre tiders bystämma till dagens kommunfullmäktige som utses i val med mycket högt valdeltagande. Tidigare var det självklart att förtroendevalda/politiker svarade både för beslut och verkställighet. Snart blev det emellertid nödvändigt att anställa tjänstemän med uppgiften att verkställa allt fler av de beslut politikerna fattade. Utvecklingen under hela efterkrigstiden har inneburit att antalet tjänstemän ökat undan för undan.

I samband med kommunsammanläggningarna minskade antalet politiskt förtroendevalda mycket. Samtliga valda politiker är formellt ansvariga för alla led i beslutsprocessen - initiativ, framttagande av beslutsunderlag och beslut - samt för verkställighet. I allt högre grad är det dock tjänstemännen och de anställda politikerna som tar fram beslutsunderlag och sköter verkställighet. Arbetet med att ta fram beslutsunderlag är samtidigt mer omfattande i och med att (långsiktig) planering blivit vanligare och att fler aspekter ska beaktas.

Mot denna bakgrund är det begripligt att frågan om tjänstemännens stora inflytande diskuteras flitigt och vi ska ta upp det i nästa avsnitt.

En annan tendens som vi också återkommer till är en ökad oklarhet om vad som är kommunens ansvar. Denna oklarhet gäller kommunens roll i förhållande till näringsliv men särskilt förhållandet mellan stat och kommun. Från kommunalt håll talas mycket om statlig styrning av kommunerna och statliga beslut som innebär stora kommunala utgifter.

Den alltmer omfattande planeringen måste också granskas utifrån kravet på en lämplig grad av flexibilitet/påverkbarhet. Gör den långsiktiga planeringen att ändrade värderingar hos medborgarna i mindre grad kan påverka det kommunala handlandet?

7.3 Tjänstemännens inflytande

Frågan om tjänstemännens inflytande är mycket aktuell med tanke på de utvecklingstendenser som beskrivs ovan.

Argumenten för påståendet att tjänstemännen bestämmer i verkligheten, fastän politikerna formellt är beslu-

tande, brukar vara ungefär följande: Tjänstemännen är i regel de som lägger förslag. Bara genom att ta med respektive inte ta med vissa saker påverkas utfallet. Tjänstemännen har större fackkunskap - de kan med dessa fackkunskaper som grund argumentera för eller emot olika förslag, de kan vinkla, skönmåla, presentera orättvist - medvetet eller omedvetet! Politikerna har ont om tid - de kan inte sätta sig in i materialet ordentligt och tvingas acceptera tjänstemännens förslag.

Dessa argument ger dock en ensidig bild av förhållandena:

- Det finns olika typer av "kunskaper". Särskilt i mindre kommuner kan politikerna ha mycket goda kunskaper om lokala förhållanden. Detta kan uppväga tjänstemannens tekniska kunskaper. Politikernas kontaktyta utåt kan vara större, vilket ger dem bättre kunskaper om olika intressenters inställning.
- Politikerna kan komma med och kommer också med förslag. Även om det är ganska få så visar det att tjänstemännen inte kan utelämna vad som helst i sina förslag. Det finns områden där politikerna på förhand har mycket klara uppfattningar.
- Politikerna kan stryka och stryker också förslag. Det finns projekt som inte kan passera hur mycket tjänstemännen än argumenterar, därför att politikerna har en mycket bestämd uppfattning. Tjänstemännen anpassar också sina "egna" förslag till vad de tror politikerna vill ha.
- Det finns en tendens att flerårsplaneringens status beror av politikernas roll i dess framtagande. Exempel: Den gamla flerårsprognosen i Solna var i hög grad en tjänstemannaprodukt och den politiska behandlingen i nämnder och kommunstyrelse var försumbar. Dess betydelse för beslutsfattandet - t ex i samband med årsbudgeten - var dock liten. Följande tes kan ställas upp: Även om tjänstemännen har stort inflytande på flerårsplanen så har de inte med nödvändighet stort inflytande. Flerårsplanen kan nämligen vara ett dokument utan betydelse.

Dessa förhållanden, som talar för att politikern har stort inflytande, får inte skymma det faktum att politikernas granskning, särskilt i större kommuner, är ofullständig. Endast ett fåtal punkter behandlas ingående. I fältet mellan det politikerna absolut vill ha och absolut inte vill ha finns utrymme för tjänstemännens handlande. Om ett förslag ligger i detta fält, inte är ideologiskt känsligt och av "rätt" storlek, samt om det kommer upp vid "rätt" punkt på dagordningen kan det passera om tjänstemannen argumenterar skickligt. Det finns alltså ett antal projekt som genomförs därför att en viss chefstjänsteman driver frågan - och som inte skulle genomföras om en chefstjänsteman med andra intressen satt där.

Frågan om det är tjänstemannen eller politikern som bestämmer är alldeles för grov. Intressantare är t ex att

fråga: Vilka metoder kan en tjänsteman använda för att påverka? I vilka situationer kan vissa metoder lyckas? Vilka förutsättningar måste vara uppfyllda?

Även om tjänstemannavälde inte är regel i våra kommuner, så är tjänstemännens stora roll i planeringen besvärande ur demokratisk synvinkel. Det går ju inte att förneka att en chefstjänsteman i mycket högre grad än de flesta andra kommunmedborgare kan påverka de kommunala besluten.

7.4 Inflytande från företag och organisationer

Vilken roll spelar företag, intresseorganisationer och liknande i planeringen?

Den korta beskrivningen av de olika planeringsformerna som inledde detta kapitel pekade på att få intressenter deltar. Särskilt gäller detta den ekonomiska flerårsplaneringen och bostadsbyggnadsprogrammet. Byggföretag kontaktas dock ibland när bostadsbyggnadsprogrammet görs. I den fysiska översiktsplaneringen ger ju utställningar och remisser en viss möjlighet eller roll åt olika intresseorganisationer. Helhetsbilden är ändå att planering är något som sköts av politikerna och tjänstemännen med mycket litet deltagande från andra. De direkta kontakterna med olika intressegrupper är också få under planeringen, särskilt om det inte finns någon stor dominerande industri. Däremot är det vanligare att åtgärder från enskilda intressenter sätter igång ett planarbete i kommunen. Ett exempel på detta är:

En stor varuhuskedja köpte en tomt i den centrala delen av staden. Här skulle det nya varuhuset byggas. Den borgerligt styrda kommunen accepterade detta. Ett omfattande översiktsplanearbete sattes igång. Trafiksystemet behövde ses över. Parkeringsmöjligheter ordnas. Användningen av närliggande kvarter i ett längre perspektiv behövde utredas.

Från det faktum att intressegrupperna inte deltar direkt i planeringen får man dock inte dra slutsatsen att planeringen sker i ett vakuum fristående från olika intressen. Intressegrupperna kan ha ett "osynligt" inflytande på flera sätt:

- A. Politiker kan själva tillhöra intressegruppen och framföra dess krav i den politiska diskussionen. Det kan vara politiker som tillhör en stor idrottsförening och slåss för nya idrottsanläggningar. Företagare som också sitter i kommunfullmäktige argumenterar för näringslivets intresse, etc. Genom sina ideologier kommer partierna också att ge "allmänintresset" sådana tolkningar att olika gruppers intressen förs fram under planeringen.
- B. Även om inga kontakter tas med intressegruppen under själva planeringen så kan politikerna/tjänstemännen ändå ha en klar bild av hur olika intres-

segrupper önskar att planerna ska utformas. Kontakter kan ha tagits i andra sammanhang. Liksom tjänstemännen kan föregripa politikers beslut och anpassa förslag till vad de vet eller tror att politikerna vill ha, så kan politikerna veta vad starka intressegrupper vill ha. De kan veta att negativa konsekvenser uppstår om de inte gör som dessa intressegrupper vill. Kort sagt: Är en grupp tillräckligt stark behöver den inte delta direkt i planeringen. Den vet att hänsyn ändå tas till den.

- C. Planer genomförs långt ifrån alltid. Inflytande över den långsiktiga planeringen innebär inte inflytande över verkligheten. För att få en bild av intressegruppernas roll måste man därför också se på varför det inte blir som det sägs i planerna. Som framgick i tidigare kapitel kan många faktorer göra att planer inte genomförs. En av dessa är just att någon stark intressegrupp plötsligt upptäcker att genomförandet skulle strida mot deras intressen.

7.5 Stat och kommun

Statens roll i förhållande till kommunerna är som sagt en kontroversiellt fråga. Låt oss börja med en lista på olika sätt som staten kan använda för att påverka kommunerna:

- Lagstiftning som ålägger kommunen att göra vissa saker. Exempel på detta är t ex sociallagsstiftningen.
- Normer och regler som säger att om kommunen t ex bygger ett hus så ska det ha en viss utformning. Brandskyddsregler och säkerhetsföreskrifter är exempel på detta.
- Bidrag till kommunala verksamheter. Beslutar staten att betala t ex 80% av kostnaden för viss verksamhet så påverkar det naturligtvis kommunerna att sätta igång mer av denna verksamhet. För skolbyggen och byggen av större gator/vägar är kommunen helt beroende av statliga bidrag.
- Centrala överenskommelser mellan staten och Kommunförbundet påverkar också kommunerna även om de ej är juridiskt bindande. Det kan gälla begränsning av skattehöjningar och satsning på barnomsorg och äldreomsorg.
- Staten ska godkänna vissa kommunala beslut för att besluten ska bli giltiga. Stadsplaner som anger hur t ex bebyggelse och gator ska placeras och utformas måste godkännas av länsstyrelsen.

De politiska partierna är dessutom tämligen centraliserade varför styrning även kan ske den vägen.

Denna lista ger intrycket att kommunen är helt insnärjd i ett nät av statliga föreskrifter och beroende av statliga pengar. En bild som kommunerna idag lägger fram när de vill ha mer pengar från staten: "Våra ökade utgifter

beror av statliga beslut, alltså borde staten betala" säger kommunerna.

Följande punkter kan dock ge en motbild:

- Kommunerna bestämmer fortfarande skattesatsen, samt vilka investeringar som ska göras och nya tjänster som ska inrättas. En betydande handlingsfrihet gentemot staten finns här liksom över hur bostadsbyggande ska ske.
- I riksdagen sitter många med kommunalpolitisk bakgrund. De bevakar kommunernas intressen gentemot staten.
- I länsstyrelsen sitter numera politiker från länet och de har också lojaliteter gentemot kommunerna. De kan ha varit eller är fortfarande kommunalpolitiker.
- Många s k statliga normer är bara rekommendationer och behöver alltså inte följas.
- Många statliga regler kan kringgå av en framåt och uppfinningsrik kommun. Det finns säkert kryphål i dessa regler liksom i skattelagsstiftningen. Med kreativitet och lite risktagande är kommunens handlingsutrymme större än vad det ser ut att vara.

Statens inflytande används delvis som ursäkt av kommunerna. Tjänstemän som vill sätta igång nya verksamheter kan hänvisa till statliga utredningar och antyda att kommunen "måste" satsa pengar på detta. Kommunalpolitiker som vill undvika svåra prioriteringar hänvisar till överenskommelserna mellan staten och kommunförbundet och satsar på det dessa kommit överens om. Skattehöjningar skylls på staten utan att man undersökt möjligheter att spara in pengar inom befintlig verksamhet.

Man kan inte ge något enkelt och allmänt svar på frågan om statens inflytande över kommunerna. Det varierar från sektor till sektor och det är sällan "absolut".

En kanske allvarligare tendens än att statens inflytande kan vara större idag, är att oklarheten om vem som har inflytande kan ha ökat. Möjligheten för den enskilde att veta vem som fattar de reella besluten och vem som är ansvarig är ibland liten. Ett exempel på detta är olika typer av "samråd" och "underhandskontakter" mellan statliga och kommunala organ, t ex när det gäller den fysiska översiktsplaneringen. Beroendet av bidrag till speciella projekt, igångsättningsstillstånd och dylikt gör också den kommunala handlingsfriheten oklar.

Samråd och ansvar

Kommunen vill bygga ett större antal småhus i en mindre ort nära kommungränsen. Planeringen har satt igång. Kommunen har bestämt sig.

Samråd ska hållas med länsstyrelsen. Länsarkitekten ska ge länsstyrelsens syn på kommunens planer. Han har flera invändningar. Det blir mest pendlare som kommer att bo i orten. Det är egentligen inte så lämpligt att bygga där. Dessutom är utformningen av planerna inte så lämplig. En mer översiktlig plan borde göras och flera planalternativ undersökas.

I kommunen är man mycket irriterad över länsarkitektens alla synpunkter. En del struntar man i, men vissa tar man viss hänsyn till. Annars är ju risken stor att länsstyrelsen vägrar fastställa detaljplanen.

Vem är ansvarig för den plan som till sist blir resultatet? Kommunen kan skylla på länsstyrelsen: "Vid samrådet hotade länsstyrelsen med att säga nej, om vi inte följde deras krav". Länsstyrelsen kan hänvisa till "det kommunala planmonopolet" och att ingen tvingade kommunen att överhuvudtaget lägga fram någon plan. Beslutsprocess och ansvarsförhållande är omöjliga för medborgaren att få grepp om.

Till sist ska kanske nämnas att staten påverkar den kommunala långsiktiga planeringen genom att ofta ålägga kommunerna att göra sådana planer. Kommunerna måste t ex lämna in KELP-blanketter, bostadsbyggnadsprogram och barnomsorgsplaner! Enligt förslaget till ny plan- och bygglag ska alla kommuner åläggas att göra en "marköversikt" som är en fysisk översiktsplan för hela kommunen. Det är dock viktigt att skilja mellan att tvinga kommunerna att göra planer, att tvinga fram en viss utformning av planen och planeringsprocessen, och att tvinga fram ett visst innehåll i planerna!

7.6 "Allmänhetens" roll

Ett markant drag i den långsiktiga kommunala planeringen är att allmänheten/medborgarna knappast deltar alls. På senare år har det gjorts försök med olika typer av medborgardeltagande i planeringen. Det gäller dock långt ifrån alla kommuner och nästan enbart den fysiska översiktsplaneringen. Bostadsbyggnadsprogram och ekonomiska flerårsplaner tas fram helt utan deltagande från allmänheten.

Visar detta att planeringen är odemokratisk? Enligt vår mening gör det inte det. Planeringen kan vara demokratisk utan att några speciella åtgärder vidtas för att "allmänheten" ska delta i planeringen. Partierna kan ha varit mycket aktiva. Politikerna som fattar de formella besluten kan ha en god bild av opinionerna t ex genom diskussioner med lokalorganisationer i sina partier.

Vilken roll bör då allmänheten spela i samband med den långsiktiga planeringen? Vi utgår från att politiskt valda representanter ska fatta beslut om vad kommunen ska göra eller inte göra. Det är emellertid viktigt att dessa beslut fattas med kunskaper om olika gruppers uppfattningar och kunskap om olika alternativs konsekvenser. En rad metoder har prövats bl a för att uppnå

detta, t ex:

- Informationsmöten

Kommunerna anordnar ibland informationsmöten när fysiska planer ska göras för ett område eller när alternativa förslag har tagits fram av tjänstemännen.

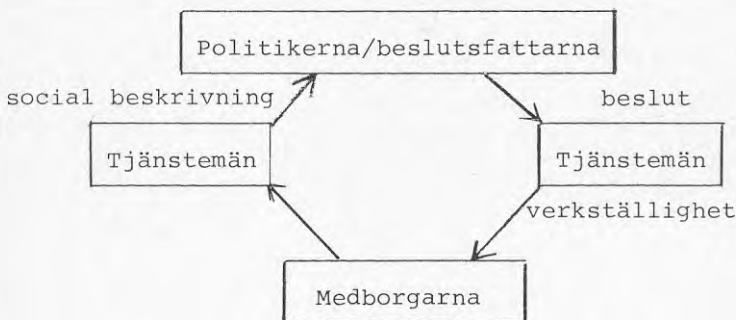
I regel besöks dessa informationsmöten av mycket få personer. De som kommer är långt ifrån representativa - de är yngre och mer välutbildade än genomsnittet. Värderingar som framkommer på dessa möten kan därför vara av tvivelaktigt värde. Möten av detta slag kan ändå ha betydelse därför att ny sakinformation kan komma fram. De som bor i ett område kan känna till saker som tjänstemännen inte tänkt på.

- Undersökning av levnadsförhållanden

Social planering har blivit ett modeord på senare år. Kommunförbundet har genomfört ett stort projekt kallat "Sociala aspekter i samhällsplaneringen". En viktig del av detta var att kommunalanställd personal som arbetar ute på fältet - t ex socialarbetare, hemvårdare, lärare, poliser, daghemspersonal - beskrev levnadsförhållanden i olika delar av kommunen. Syftet med detta var att få ett bättre underlag för kommunala planer. Bättre kunskaper om levnadsförhållanden skulle leda till bättre planer.

Tanken bakom detta var god, men diskutabel ur demokratisk synvinkel. Det allvarliga är att tjänstemännens roll utvidgas ännu mer. Tjänstemännen är inte bara experter på olika fackområden och verkställare av politikernas beslut. Tjänstemännen blir också de som talar om för politikerna hur folk har det.

Tjänstemännens roller enligt SAISP



Istället bör det vara partiernas uppgift att till de beslutande politikerna förmedla kunskaper om levnadsförhållanden och värderingar. På kort sikt kan dock detta vara svårt att uppnå. Sociala beskrivningar utförda av tjänstemän skulle därmed vara nödvändiga när

det finns ett behov av att snabbt få fram information. Samtidigt är det mycket viktigt att åtgärder vidtas så att partiorganisationerna kan spela den roll de bör spela i en partibaserad representativ demokrati. Vi återkommer i avsnitt 7.9 till vad det kan vara för åtgärder.

7.7 Flexibilitet

Leder slutligen långsiktig planering till bindningar som senare gör det omöjligt att anpassa besluten till de opinioner och värderingar som finns när ett projekt ska genomföras? Finns de omprövningsmöjligheter som måste finnas i en demokrati?

Ett exempel

När området planerades var alla överens om att det var bäst att bygga skolan vid stadsdelscentrat. En tomt reserverades. Åren gick innan det blev dags att bygga skolan. Tomten blev uppskattad som skogsparti för rekreation. Allt fler blev också tveksamma till principen att lägga skolan nära affärscentrum, med dess frestelser.

Tomten var emellertid reserverad, tekniskt system förberett och projekteringen långt gången. Opinionen var emot - men skolan blev byggd. I detta fall kan planerna ha haft för låg flexibilitet, t ex den fysiska planen där man inte förberett andra lokaliseringar av skolan.

Ett kännetecken hos både ekonomiska flerårsplaner och bostadsbyggnadsprogram är att de ständigt ändras. Problemet med dem ur demokratisk synvinkel är inte att de innebär låsningar utan att de är så svårtolkade. Avser politikerna att genomföra dessa planer eller ej? Vilka förutsättningar bygger planerna på? Genom att klarare skilja mellan planer och utredningar samt genom att göra planerna villkorliga ökar den tydlighet som är viktig ur demokratisk synvinkel.

Om den långsiktiga planeringen är en papperstiger, så är det dumt av den som vill påverka verkligheten att lägga ner energi på att påverka den långsiktiga planeringen! Idag är det utan tvekan svårt för den som vill påverka t ex förhållandena i en viss kommun del att veta när, var och hur detta bäst sker samt vart man vänder sig. Det är lätt att gå vilse i beslutsfattandets labyrinter.

7.8 Om handlingsfrihet

Vi har ingen makt, säger många politiker och tjänstemän. Detsamma säger företagare, intresseorganisationer och allmänhet. Man säger detta delvis därför att det inte är fint att säga att man har makt, delvis därför att det är sant.

Tjänstemännen upplever att politikerna "lägger sig i" och stoppar deras förslag. De heltidsanställda politikerna är överlastade av stora och små ärenden där bes-

lut måste fattas. Ständigt händer saker som man måste göra något åt. Situationer uppstår där handlingsfriheten är besgränsad. Kompromisser blir nödvändiga för att något ska bli gjort. Det finns inte tid att sätta sig in i alla frågor ordentligt. I många fall litar man på tjänstemännens rekommendationer. Den politiker som bara sitter i fullmäktige och ska sköta detta på sin fritid har ingen chans att läsa alla papper som skickats ut. Man följer ledarna inom partiet och känner sig naturligtvis tämligen maktlös.

Kommunens handlingsfrihet och därmed makten hos kommunalpolitiker och tjänstemän beror av samhällssystemets utseende och utvecklingstendenser i samhället. Situationen kan vara sådan att spelrummet är litet trots att det inte finns några formella hinder för vissa beslut. Man upplever då inte att man har makt.

Några exempel:

1. Man kan strunta i företagens krav, men eftersom man inte vill att de ska lägga ner eller flytta så måste man ta hänsyn till dem. Ger grannkommunen förmåner så väljer vissa företag att bygga ut där, etc.
2. Kommunen kan formellt besluta att inte bygga småhus av ideologiska eller ekonomiska skäl. Den stora grupp av människor som av bl a ekonomiska skäl vill bo i småhus flyttar då kanske till grannkommunen som utnyttjar tillfället och bygger en massa småhus nära kommungränsen. Allt fler blir pendlare. Inför denna risk väljer kommunen att trots allt bygga småhus.
3. Den politiska majoriteten kan vara tveksam till att bygga daghem. Om den allmänna samhällsutvecklingen gör att allt fler efterfrågar daghem är det mycket svårt att inte bygga daghem. Det finns grupper inom majoritetspartierna som själva vill ha daghemsplatser. Den politiska oppositionen kan utnyttja situationen om inga daghem byggs, osv. Man väljer den "säkra" utvägen att bygga daghem.

Vår uppfattning är att det finns vissa allmänna utvecklingstendenser, nationellt och regionalt vad gäller sociala förhållanden, attityder och värderingar. Detta skapar en viss situation, som gör att enskilda beslutsfattare (och partier) i större frågor och ett längre perspektiv har en mycket begränsad handlingsfrihet, om de vill vara kvar i (eller närma sig) en maktposition.

7.9 Vad kan göras?

En rad olika åtgärder kan vidtas om den kommunala långsiktiga planeringen ska kunna bli mer demokratisk.

A. Partiernas och de förtroendevaldas ställning måste stärkas

De politiska partierna och förtroendevalda inom partierna måste kunna fylla de viktiga funktionerna som de ska

ha i en demokrati. Politikerna ska vara de som tar initiativ, de som har kontakt med allmänheten och de som fattar besluten i kommunen. Idag är det ofta tjänstemännen som tar och förväntas ta initiativ och ha kontakt med allmänheten. Politikerna kommer med på slutet och säger ja eller nej. Det ska inte heller vara så att partierna domineras av enskilda heltidsanställda politiker.

Några tänkbara åtgärder vore därför:

- Mer resurser till de lokala partiorganisationerna.
- Fler "anställda" politiker, men helst inte heltidspolitiker. Riskerna med yrkespolitiker är uppenbara. Halvtidsanställning under begränsad tid för ett större antal politiker kan möjliggöra bättre kontakter med allmänhet och mer direkt styrning av planeringen.
- Ökad delegering: Nämndernas ställning måste stärkas. Arbetsbördan för politiker i kommunstyrelsen minskas och fler politiker får ansvarsfulla uppgifter.

B. Fler och förbättrade kontaktvägar mellan politiker och medborgare

Politikerna får inte bli en isolerad grupp. Även de medborgare som inte är partianslutna ska lätt kunna få direktkontakt med ansvariga politiker. I första hand ska allmänheten vända sig till politikerna/partierna och inte till tjänstemännen om de vill framföra synpunkter på t ex planer. Till tjänstemännen vänder man sig för att få veta vad som gäller och för att få råd i tekniska, juridiska och andra frågor.

Några tänkbara åtgärder vore därför:

- Politiker och ej tjänstemän står som kontaktpersoner för aktuella planer.
- Kommunfullmäktigemöten där tid ansätts till frågor från allmänheten.
- Regelbundna tider - kvällstid - när allmänheten kan träffa representanter för partierna.
- Kommunala informationstidningar där partierna står för huvuddelen av bidragen, ej tjänstemännen.

C. Ökad tydlighet i ansvarsfördelning och planering

Det är viktigt både för allmänheten och för de politiskt aktiva att lätt kunna se vem som ansvarar för vad och vad en viss typ av planering har för syfte.

I dagens samrådande och avståndstagande från tanken att vissa planer är klart överordnade andra (jämför avsnitt 7.5 respektive 5.3), så blir en allt större del av beslutsfattandet och planeringen en otydlig massa som bara den invigde kan se ett mönster i. Det språk som används förstärker denna bild.

Exempel på den "obegripliga begripligheten"

"Planeringen av bostadsförsörjningen är en del av kommunens övergripande planering. Programmet grundas på de

förutsättningar som föreligger i fråga om sysselsättning, befolkningsutveckling, befolkningens behov och efterfrågan samt kommunens ekonomi och markförsörjning. Själva programmet kommer i sin tur att utgöra underlag för vidare planering av genomförandeåtgärder. Samtidigt hämtar KBP viss del av sitt underlag från upprättade områdesplaner som anger markanvändning."

(Ur Kommunalt bostadsförsörjningsprogram 1980-84 för Alingsås.)

Ord för ord är detta utdrag ur ett bostadsbyggnadsprogram inte svårt att begripa, men taget som helhet blir det ogripbart. Resultatet blir ofta att läsaren glider vidare utan att få någon klar bild av vad som egentligen sägs.

Några enkla åtgärder mot detta finns inte. Ansvaret faller på de tjänstemän som använder detta språk, de lokala politiker som vill ha det så eller inte säger ifrån, men också på rådgivande myndigheter och organ.

För den som vill veta mer:

- A. I vår rapport "Kommunal demokrati och planering" finns tankegångarna i detta kapitel utvecklade lite mer. Frågor om direkt medborgardeltagande diskuteras i "Medborgardeltagande. Politiskt inflytande eller..." av T Miller (Byggeforskningen T4:1980).
- B. Inflytande i planeringen behandlas i rapporterna om de olika planformerna "Ekonomisk flerårsplanering i kommuner", "Kommunala bostadsbyggnadsprogram" och "Kommunal översiktlig fysisk planering".
- C. Planerarspråket tas upp i våra rapporter "Samordning i kommuner" och "Människan i kommunala planer". I den senare rapporten behandlas också sociala beskrivningar och tjänstemännens respektive politikernas roll i det sammanhanget.

8. DEN KOMMUNALA PLANERINGEN I FRAMTIDEN

8.1 Samhällets utveckling

Vad som kommer att hända med den kommunala planeringen är till stor del beroende av vad som kommer att hända med samhället i stort: ekonomiskt, politiskt och socialt.

Hur kommer den ekonomiska utvecklingen i Sverige de närmaste decennierna att se ut? Kommer det att bli en lång utdragen kris med en realinkomst som sjunker undan för undan, kommer ett tillväxtsamhälle som det under femtio- och sextiotalen att återkomma eller kommer vi kanske ha möjlighet att välja t ex ett samhälle med nolltillväxt och en annan typ av livskvalitet?

Hur kommer den politiska utvecklingen att bli? Kommer konservativa strömningar att bli starkare? Kommer vänstern att gå framåt? Kommer blockpolitiken att förstärkas eller försvagas?

Eftersom ingen vet hur framtiden kommer att bli så kommer vi inte att ge en bild av den framtida kommunala planeringen. Vi kommer att beskriva ytterligheter. Om de bilder som presenteras är möjligheter eller risker, beror på ens politiska värderingar.

8.2 Planering för nedskärning eller utbyggnad?

Syftet med den framtida långsiktiga planeringen kan vara att på ett effektivt sätt skära ner den offentliga sektorn och att skapa förutsättningar för privata intressen och marknadskrafter.

Fysiska översiktsplaner kan bli mindre detaljerade och mindre bindande. Det kan bli mer av beställningsarbeten från privata markägare och byggföretag. Kraven på översiktlig planering inför exploateringar blir mindre. Bostadsbyggnadsprogrammen blir alltmer en sammanställning av projekt som privata intressen vill genomföra. Något uttryck för kommunens vilja blir det egentligen inte.

Den ekonomiska flerårsplaneringen blir huvudinstrumentet för avveckling av kommunala verksamheter. Avveckling tar ju tid - om lagar och föreskrifter ska följas och om kapitalförstörelse ska undvikas. Det krävs avvecklingsplaner som visar vad som ska hända med personalen och med lokaler. Alternativa privata eller föreningsdrivna verksamheter kan behöva tid för att byggas upp. Oppositionella medborgare kan behöva tid för att vänja sig vid tanken på privatisering.

Syftet med den framtida kommunala planeringen kan vara att i samverkan med en nationell planering börja skapa ett socialistiskt samhälle. En större del av näringslivets kontrolleras av stat, kommun eller landsting. Byggnad i privat regi blir allt ovanligare. Kommunens kontroll över genomförandet av bostadsbyggnadsprogram och ekonomiska flerårsplaner ökar. Kopplingen plan-genomförande blir starkare.

Syftet med den framtida kommunala planeringen kan komma att förbli mångtydigt och vagt, med en oklar blandning av prognoser, önskemål, bluffar och avsikter.

8.3 Planeringsmetoder

Den framtida kommunala planeringen kan bli tekniskt avancerad. Användning av datorer och matematiska modeller kan komma att spela en stor roll.

Vid den ekonomiska flerårsplaneringen kan investeringsobjekt och de driftskostnader som blir följden av investeringar läggas in i datorn. Med hjälp av mer eller mindre avancerade datorer och program kan man räkna ut hur kommunens ekonomi påverkas om investeringar tidigareläggs eller senareläggs. Många alternativ kan undersökas snabbt.

Vid lokaliseringen av bostadsbyggande kan datorer komma att användas när man vill beräkna var det blir billigast/bäst att bygga. I datorn stoppar man in uppgifter om hur mycket det kostar att bygga på olika ställen, resekostnader, hur många lägenheter som får plats där osv. Ur datorn ramlar det ut en lista där det anges var kommunen i första hand bör bygga.

De framtida kommunala planerarna kan komma att ta avstånd från en "teknokratisk" och "avancerad" planering. En grövre mer intuitiv planering kan dominera. Både osäkerheten i kommunernas situation och ambitionen att ta in "mjukdata" i planeringen kan förstärka den skepsis som många redan har mot tekniskt avancerade planeringssystem.

De tjocka kommunala planerna försvinner. Istället koncentrerar man sig på funderingar kring alternativa strategier för kommunerna. Den långsiktiga planeringens mål blir att upptäcka hot och möjligheter för kommunen. Detaljer lämnas därhän. Kommunen är nöjd med att dels veta var man står idag, dels ha några grova strategier klara för sig.

Kommer den framtida planeringen att vara en syntes av teknik och intuition?

8.4 Planerarna

Hur kommer de framtida planerarna att ha det? Kommer atmosfären i de planerande förvaltningarna att vara tunn eller livgivande?

Det kan tänkas att planeringen i framtiden kommer att ske i en sluten atmosfär. Var och en kommer att bevaka sitt revir. Diskussionerna kommer att vara få - spelet bakom kulisserna desto mer utbrett. Försök till förändringar kommer inte att nå längre än till ytan eftersom ingen är beredd att ompröva sina ståndpunkter och handlingssätt. Var och en är instängd i sin egen värld. Miss-tänksamhet och den typ av tröghet som följer med denna blir vanlig.

Framtidens förvaltning kan bli en öppen omprövande förvaltning. Olika åsikter om planeringen kan fritt ventileras. Nya idéer får provas och bedöms tämligen förutsättningslöst. Man är inte rädd för att ta miste eller medge att man inte vet svaren. Man skräms inte av tanken att ens eget jobb kanske inte kommer att behövas om några år - tvärtom är det ett mål. Helhetssynen dominerar och man är beredd att lyssna även på andra kontor inom kommunalförvaltningen.

Kommer framtidens planerare att bryta samman under allt samarbetande och lyssnande? Projektgrupper med öppen atmosfär där man inte är rädd för att ta konflikter sliter på framtidens planerare. Kommer kanske framtidens planerare att halva dagen bygga de anläggningar eller driva de verksamheter som han/hon planerar den andra halvan?

8.5 Demokrati i planeringen

Kommer framtidens planer att göras av en isolerad grupp högre tjänstemän och heltidsanställda politiker (vilka tidigare varit högre tjänstemän)? Ett utbrett samrådande och underhandskontaktande garanterar att starka grupper fått sina intressen tillgodosedda. Den stora allmänheten bryr sig inte om planerna. Den lilla grupp som engagerar sig och ibland protesterar avfärdas som en högljudd minoritet. En tyst majoritet sägs alltid stödja makthavarna. Halvt desperata utomparlamentariska aktioner blir vanligare när likgiltigheten breder ut sig. Planeringen blir ett av de manipulativa medel makthavarna använder.

Medborgaren: Vi kräver en ny skola!

Politikerna: Vi förstår era krav, men vi kan inte genomföra det nu, men vi ska lägga in skolan i flerårsplanen.

När opinionen tystnat tar man bort skolan ur planen

Medborgaren: Vi kräver att nedläggningen av vår skola stoppas!

Politikerna: Tyvärr, vi förstår era krav, men nedläggningen är sedan länge planerad. Se här - den finns med i planen. Vi kan inte ändra på planer i sista stund. Hade ni framfört era önskemål för några år sedan hade vi kunnat ta hänsyn till dem, men nu är det för sent.

Den kommunala långsiktiga planeringen i framtiden kan vara hårt styrd av politiker som är hårt styrda av partiorganisationerna. Allt fler medborgare engagerar sig i de politiska partierna och framtvingar en bättre demokrati inom partierna. Allt fler har eller har haft förtroendeuppdrag. Alla vet vilka som i stadsdelar eller kommundelar representerar de politiska partierna i kommundelsråd och kommunfullmäktige. Man tvekar inte att ta kontakt med dessa när man vill något. På den stora färgglada och informativa anslagstavlan i centrum kan

alla se vad som är på gång. På bussar, tåg, tunnelbanor och spårvagnar utbyter man erfarenheter om hur självförvaltningen i bostadsområdena går och vad som kan göras för att skolor och daghem ska fungerar bättre. De kommunala planerna kommer att bygga på goda kunskaper om de människor som berörs av planerna. De värderingar planerna bygger på har framkommit efter ordentliga meningsutbyten. Alla deltar i planeringen utan att bokstavligen delta - utan speciella möten och remisser.

8.6 Olika problem?

Det kan finnas kommuner vars existens är hotad. Det gäller att överleva och skaffa nya jobb till kommunen. Något utrymme eller några resurser för långsiktig planering finns inte. Ingen vet om det kommer att finnas någon lång sikt för kommunen.

Det kan finnas stabila kommuner där framtiden är under kontroll. Det är meningsfullt att diskutera vilka kommunala verksamheter är de viktigaste i ett längre perspektiv. Vilka orter ska vi bygga bostäder i under kommande år?

Det kan finnas kommuner med ständiga förändringar - plötslig expansion och plötslig stagnation som snart förbyts i vem vet vad. Man har en betydande planerarkår som försöker planera åtminstone för några år framåt, men den mesta tiden går åt till att snabbt försöka anpassa sig till de senaste överraskningarna.

Eller kommer problemen och planeringen i framtiden att vara densamma i alla kommuner?

För den som vill veta mer:

- A. Framtidsstudier, begränsningar och möjligheter behandlas t ex i "Teorier om framtiden" av Johan Asplund (Stockholm 1979). H Esping "Förvaltning - förändring - framtid" Sekretariatet för framtidsstudier (Stockholm 1977) är också läsvärd.
- B. Hur det kan gå med kommunalförvaltningen i framtiden illustreras i en avslutande berättelse i vår rapport "Planerande människor i kommunen".

9. FUNDERINGAR OM FORSKNING

Det som kallas kommunal planering kan, som framgått av denna rapport, vara allt möjligt. Detsamma gäller i hög grad det som kallas forskning. Det kan vara:

- Sida upp och sida ner med begreppsanalyser, dvs vad praktikern kallar hårklyverier. Begrepp som planering och makt finns det hundratals sidor skrivna om.
- Omfattande statistiska bearbetningar av hårddata och de svar man fått på de frågeformulär som vissa forskare skickar till politiker, tjänstemän och medborgare. Syftet är att beskriva eller att finna förklaringar i form av samband mellan olika förhållanden.
- Mer spekulativa resonemang och frihandsteckningar av hur verkligheten egentligen är. Grunden kan då vara iakttagelser som forskaren gjort genom att nära följa och vara med i den verklighet som studeras.
- Försök att komma fram till konkreta förslag om vilka åtgärder som kan vidtas. Hur kan t ex olika typer av kommunal planering förbättras? Projektet kan vara ett s k utvecklingsarbete som har till syfte att konkret förbättra vissa förhållanden.

Vår uppfattning är att alla dessa typer av studier behövs, liksom det behövs mer helhetsinriktade projekt och projekt inriktade på välavgränsade frågeställningar om enskilda delar. Fördelning av resurser mellan de olika typerna är dock i sista hand en politisk fråga.

En punkt på vilken det brustit är kopplingen mellan olika typer av forskning samt mellan forskare och praktiker. De som sysslar med övergripande funderingar om planeringsteoretiska frågeställningar måste ha en god bild av hur planeringen konkret går till. De som sysslar med praktisk planering eller utvecklingsarbeten bör ha kunskap om övergripande teorier och en bild av vilka problem de hårklyvande teoretikerna sysslar med.

Det finns många besvärliga frågor om hur forskning bör organiseras. Hur ska det t ex bestämmas vilka konkreta projekt som ska genomföras? Ska institutionerna på universitet och högskola få en klumpsumma och sedan bestämma själva? Ska alla forskningsanslag beslutas av politiskt tillsatta forskningsråd eller liknande? Vi tänker inte gå in på dessa frågor utan endast understryka vikten av att forskarna som sysslar med kommunal planering får möjlighet att jobba mer tillsammans med olika kommuner, och t ex delta i olika utvecklingsarbeten. Detta är av värde för kommunen eftersom forskarens förhoppningsvis kritiska, systematiska och analyserande arbetssätt kan bli ett komplement till det kunnande som finns i kommunen. För forskaren har det värde därför att det ger bättre kunskaper om den kommunala vardagen. Kunskaper som kan användas när mer övergripande frågeställningar sedan ska behandlas.

Vilka frågor om kommunal planering bör då särskilt studeras de närmaste åren? Vår uppfattning är att det är både olämpligt och i det närmaste omöjligt för forskare att göra en konkret upprädnad av frågor för framtida forskning. Orsaken till detta är bl a att det är tidskrävande att formulera forskningsbara frågor. Ofta börjar det med en känsla och en vag idé om att någon fråga vore intressant att undersöka. När man sedan jobbar vidare med att precisera frågan kan den ibland upplösas, men ibland blir det efter en lång tid en intressant och välavgränsad fråga.

Efter vårt två år långa projekt har vi var och en vissa vaga funderingar om vad som vore intressant att studera vidare om kommunal planering. Funderingar som dock inte går att förmedla på ett par rader. Dessa funderingar är knappast heller mer värda än de som var och en kan få efter att ha läst våra rapporter. Den bild av den kommunala planeringen vi försökt teckna i dessa rapporter kan alltså vara en grund för funderingar om vad som är problematiskt och behöver studeras mer. I vår rapport "Planeringsvetenskap" (kapitel 6) görs också ett försök att systematisera problemområdet. Den närmare preciseringen av problem liksom val av forskningsmetod måste dock den göra som tänker ta itu med problemet, vare sig det gäller ett mer renodlat forskningsproblem eller att åstadkomma konkreta förändringar av planeringen i en kommun. Sedan är det i sista hand en politisk fråga om pengar ska ges till det projekt som forskaren formulerat. Vi forskare kan inte på något objektivt sätt prioritera mellan forskningsuppgifter.

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

Författare:

Forskningsprojektet den kommunala planläggningen och planeringsprocessen, KPP-projektet, redovisas i 11 rapporter. Forskargruppen står gemensamt för innehållet i rapporterna 1—10. Göran Hermerén svarar för innehållet i rapport 11, på KPP-projektets uppdrag.

Forskargrupp:

Hans Bylund, Martin Edman, Hans Fog, Gunnel Gustafsson, Ingrid Holfelt, Gunilla Larborn-Friberg, Hans Lind, Rolf H Reimers, Christina Skantze-Carlsund och Håkan Westberg.

Rapporter:

- Rapport 1:1981 Kommunal planering — en introduktion
- Rapport 2:1981 Ekonomisk flerårsplanering i kommuner
- Rapport 3:1981 Kommunala bostadsbyggnadsprogram
- Rapport 4:1981 Kommunal fysisk översiktsplanering
- Rapport 5:1981 Kommunal demokrati och planering
- Rapport 6:1981 Samordning i kommuner
- Rapport 7:1981 Människan i kommunala planer
- Rapport 8:1981 Planerande människor i kommunen — om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringen
- Rapport 9:1981 Planeringsvetenskap — om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering
- Rapport 10:1981 Planering i en kommun — om Alingsås
- Rapport 11:1981 Göran Hermerén: KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap.

Art.nr: 6700301

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

R1: 1981

ISBN 91-540-3436-1

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm

Cirkapris: 30 kr exkl moms